

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ÉLECTION DES JUGES

PAR

Maurice RONTIN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 1^{er} Avril 1908, à 2 heures

Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
CHÉNON, professeur

PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1908

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ÉLECTION DES JUGES

PAR

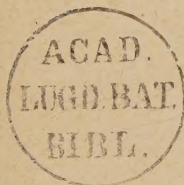
Maurice RONTIN

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 1^{er} Avril 1908, à 2 heures

Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
CHÉNON, professeur



PARIS (5^e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1908

L'ÉLECTION DES JUGES

INTRODUCTION

S'il est un fait, que tous les auteurs s'attachent à reconnaître, c'est assurément la marche ascendante du mouvement démocratique dans nos Etats modernes.

Ce mouvement est plus ou moins favorisé par les constitutions politiques, mais aucune d'elles ne l'a arrêté. Les régimes politiques les plus autoritaires sont obligés de compter avec lui et d'accepter certaines de ses conséquences.

Les Etats républicains, par leur essence même, sont appelés à connaître, les premiers, les impérieuses nécessités qui leur sont imposées par leur origine.

Tirant leurs pouvoirs de la volonté du Peuple, ils doivent mesurer les conséquences de l'action populaire, et il leur est bien difficile de décourager ses efforts.

Il est donc de toute nécessité d'envisager le problème qui se pose par la force même du mouvement populaire.

La délégation de la puissance souveraine à des man-

dataires n'a été, semble-t-il, qu'une étape dans la marche en avant de la Démocratie.

Le Peuple semble disposé à reprendre les prérogatives qu'il a confiées à des représentants pour les exercer lui-même, et il n'est pas étonnant qu'après avoir nommé directement ses députés et ses maires, il cherche également à élire ses juges.

Il y a, dans ce sens, une tendance très marquée du mouvement démocratique qu'il est possible de signaler et même d'apprécier.

Deux pays à « démocratie pure », s'il est permis de s'exprimer ainsi, la Suisse et les Etats-Unis, ont déjà franchi cette étape, que les uns redoutent pour la France, que les autres appellent de tous leurs vœux.

La forte hiérarchie de notre corps judiciaire, les traditions de notre pays, longtemps asservi aux institutions monarchiques, ont jusqu'ici différé l'application du régime électif pour le recrutement de la magistrature.

Le précédent malheureux de la Première République, et la haute valeur morale et professionnelle d'une grande partie de nos juges ont puissamment aidé à cet ajournement *sine die*.

La question a cependant été posée tant de fois devant le Parlement, et le principe électif a été si près d'y triompher, qu'il faudrait être bien téméraire pour lui refuser tout succès dans l'avenir, puisqu'il est en somme l'aboutissement fatal du mouvement démocra-

tique dont nous pouvons tous les jours apprécier les progrès.

Il faut donc examiner cette éventualité, comme étant une de celles qui doivent incessamment s'offrir à nos réflexions et en aborder l'étude sans parti pris, ni regrets inutiles pour une organisation judiciaire qui certes a fait ses preuves, mais qui peut-être demain ne sera plus en conformité avec les principes qui nous régiront. Il est une chose, en tout cas, qui restera éternellement intéressante, c'est la bonne administration de la justice. Il est permis de rechercher, en dehors de toute préoccupation politique, quelles sont les garanties qui seront assez fortes pour la maintenir dans la justice et le droit.

La première de ces garanties se trouve dans la loi écrite, mais ses règles fixes et immuables manquent parfois de la souplesse nécessaire pour se plier à chaque cas particulier. C'est alors que le pouvoir d'interprétation du juge donne à celui-ci une arme redoutable qu'il ne doit manier qu'avec prudence et circonspection, dans la pleine indépendance de son jugement.

Il faut donc, à côté de bonnes lois, avoir de bons juges. C'est le meilleur moyen de donner à leurs jugements non seulement la force exécutoire qu'ils tiennent de la loi elle-même, mais encore cette force morale qu'ils tirent du respect avec lequel ils sont accueillis.

Devant cette vérité, si évidente, qu'elle n'est contestée par aucun parti, beaucoup ont cherché à perfectionner l'organisation judiciaire, suivant leurs préfé-

rences personnelles, de là tant de projets, tant de systèmes qui vont depuis la nomination directe par le pouvoir exécutif, avec droit de révocation, jusqu'au jury civil, jusqu'à l'arbitrage.

Etudier ces projets, les discuter, est faire œuvre utile, mais trop vaste pour les limites modestes de ce travail.

Nous nous contenterons d'étudier celle de ces propositions qui est appelée, croyons-nous, à se présenter la première aux réflexions des contemporains : L'élection des juges.

Ce système a sur les autres encore d'autres avantages, c'est d'avoir été appliqué chez nous, de pouvoir être observé dans deux Républiques modernes, et d'être immédiatement réalisable en l'état actuel de notre législation.

Et puisque aussi bien c'est un des problèmes que le mouvement démocratique sera sans doute appelé à résoudre, il n'est point sans intérêt, croyons-nous, de l'étudier par avance.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS DANS TOUT GOUVERNEMENT A FORME DÉMOCRATIQUE

L'article 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen dit : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution ».

La Révolution, en effet, considérait ce principe de la Séparation des Pouvoirs comme essentiel à tout gouvernement représentatif.

La Nation, déléguant les attributs de sa souveraineté à des mandataires, c'est en effet la conséquence directe du principe démocratique.

« Ce sont, disait Sieyès, autant de procurations distinctes de la souveraineté nationale » (1).

(1) Discours du 2 thermidor an III. *Moniteur*, réimpression, t. XXV, p. 292. Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 269.

Déjà Bodin (1) avait admis cette pluralité des pouvoirs, et le célèbre philosophe anglais Locke, dans son « *Essay of civil government* », affirmait avec Bodin non seulement l'existence de pouvoirs distincts mais encore il estimait qu'ils devaient être placés en des mains différentes.

Ces idées éparses étaient formulées souvent avec des restrictions qui enlevaient au principe beaucoup de sa force. Du reste, si ces auteurs s'accordaient à considérer des pouvoirs distincts, ils n'étaient d'accord que sur deux de ces pouvoirs, le législatif et l'exécutif. Quant au pouvoir judiciaire, Løke ne le signale point comme distinct des deux autres.

Montesquieu, avec la netteté et la précision remarquables qui caractérisent ses ouvrages, devait, le premier, formuler ce principe devenu classique, et ramener tous les attributs de la souveraineté à trois pouvoirs distincts, le législatif, l'exécutif, le judiciaire. « Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs, la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassadeurs, établit la sûreté, prévient les

(1) Bodin, *Les six livres de la République*, livre I, ch. x, p. 232 et s.

invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutive de l'Etat » (1).

« Tout serait perdu, ajoutait-il, si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait les trois pouvoirs, celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers » (2).

En formulant cette dernière pensée, il perdait de vue la constitution anglaise elle-même, il s'élevait au-dessus de la conception de Locke pour suivre le principe qu'il avait posé jusque dans ses plus rigoureuses conséquences (3).

Jean-Jacques Rousseau n'osera point adopter cette conception si hardie, et il reconnaît deux espèces de pouvoirs distincts, le législatif et l'exécutif, le pouvoir judiciaire n'étant qu'une branche de ce dernier. A notre avis, si l'on veut pousser jusqu'au bout la théorie de

(1-2) *Esprit des lois*, livre XI, chap. vi.

(3) Tous les auteurs ne s'accordent point pour interpréter sur ce point la pensée de Montesquieu, M. Ducrocq, dans son *Cours de Droit administratif* (t. I, nos 35 et 36) et M. Duguît, *De la Séparation des Pouvoirs*, pp. 16 et s., pour ne citer que les plus décidés. soutiennent que l'auteur de l'*Esprit des lois* n'a point entendu considérer le pouvoir judiciaire, comme un troisième pouvoir, et consentait à le subordonner à la puissance exécutive. C'est-là une thèse très contestée, et quoiqu'elle ait été réfutée par de nombreux auteurs et en particulier par M. Esmein, il importait de la signaler.

la séparation des pouvoirs, il est nécessaire de rendre le pouvoir judiciaire distinct des deux autres, comme l'a fait Montesquieu.

Nous allons plus loin, et nous croyons que cette distinction est seule compatible avec notre conception moderne de la liberté. Si, comme le fait observer si justement M. Esmein (1), la théorie qui fait rentrer le pouvoir judiciaire dans le pouvoir exécutif était exacte, le titulaire de ce pouvoir pourrait statuer lui-même ou casser les décisions des juges ce qui pourrait reconstituer dans notre droit moderne la théorie de la « justice retenue », principe monarchique par excellence.

A mesure que le peuple prend une part de plus en plus active au gouvernement, il voit d'un œil soupçonneux l'un de ses mandataires acquérir une puissance trop considérable, il est tenté alors de détacher complètement le pouvoir judiciaire du pouvoir exécutif, car il sent bien que l'indépendance du premier est la meilleure des garanties contre l'omnipotence du second.

On a voulu voir dans toute cette controverse une question d'école, il nous a semblé cependant utile de l'esquisser en tête de ce travail, car c'est cette thèse de la Séparation des trois Pouvoirs qui a été le plus souvent invoquée pour étayer le système de l'élection des juges, sur des bases théoriques. C'est l'opinion de Montesquieu qui a fait le fonds des remarquables débats de

(1) Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 305 et s.

l'Assemblée Nationale, c'est en se réclamant d'elle qu'on a essayé d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Certes, comme le fait justement remarquer M. Larnaude (1), la séparation des pouvoirs n'est qu'une formule, et on ne gouverne pas avec des formules.

Mais Montesquieu, par cette formule, a indiqué les desiderata de son temps et de son pays.

M. Esmein a fort nettement montré l'état des esprits au moment où s'ouvrait la discussion de l'Assemblée.

« Si ces discussions théoriques, dit-il, tiennent une grande place dans ce débat, en réalité elles étaient à la surface. Les motifs profonds venaient d'ailleurs, et l'élection des juges était alors une solution naturelle inévitable (2). »

Les adversaires du principe électif ne s'y étaient point trompés, et leur orateur ordinaire, Cazalès, répondant à Barnave, se refusait à admettre la conception de Montesquieu. « J'ai établi dans ma précédente opinion, qu'il ne peut exister dans aucune société que deux pouvoirs politiques réellement distincts. M. Barnave a cité l'autorité de Montesquieu. Peut-être est-il extraordinaire que M. Barnave la cite et que je ne m'y rende point. Je me rends à la vérité et à la raison...

(1) Larnaude, *La séparation des Pouvoirs et la justice en France et aux Etats-Unis*, p. 13, communication faite au congrès de Droit constitutionnel de Saint-Louis, — *Revue des Idées*, 15 mai 1905.

(2) Esmein, *Précis élément de l'Histoire du droit français de 1789 à 1814*, p. 95.

Quel serait l'emploi d'un troisième pouvoir ? M. de Montesquieu avait longtemps exercé la magistrature avec gloire ; il a été entraîné par l'esprit de son état ; l'état mixte des Parlements en France avait égaré son opinion dont on pouvait seulement conclure que les Parlements avaient réuni à une portion du pouvoir exécutif une portion du pouvoir législatif et non pas qu'ils exerçaient un troisième pouvoir (1). »

Toutes les Constitutions votées sous l'empire des idées démocratiques ont nettement indiqué le principe de la séparation des Pouvoirs.

Le Congrès de Philadelphie l'avait admis pour la constitution américaine, et nous citons en tête de ce chapitre l'article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui le consacre. Les constitutions de 1791 et de l'an III ont consacré un chapitre distinct au Pouvoir judiciaire et celle de 1848 proclamait : « La séparation des Pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre. »

Tout au contraire, les chartes octroyées se refusent à proclamer le principe de la séparation des pouvoirs.

La charte de 1814 après avoir établi (art. 13) qu'au roi seul appartient la jouissance exécutive, ajoutait (art. 57) : « Toute justice émane du roi, elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue ».

La charte révisée de 1830 contenait la même formule. Les constitutions du 14 janvier 1852 (art. 7) et du

(1) *Moniteur*, Séance du 7 mai 1790. Réimp., *Moniteur*, p. 416.

21 mai 1870 (art. 15) portaient simplement que la justice se rendait au nom du chef de l'État.

Les lois constitutionnelles de 1875 ne parlent point de la séparation des pouvoirs.

« Cependant, dit M. Esmein (1), en dehors des lois, en dépit des théories juridiques, l'idée mère dégagée par Montesquieu sur la valeur propre de l'indépendance nécessaire du pouvoir judiciaire, s'est maintenue dominante chez nous, dans les assemblées politiques et parmi les publicistes qui ne sont pas des juristes ; nous avons pu constater que dans le cours du temps, elle a, sur bien des points, modifié la législation à son image. »

C'est qu'au-dessus des théories juridiques, se dressent souvent les nécessités pratiques. L'asservissement de la magistrature sous certains régimes avait soulevé de vives critiques ; cherchant à garantir le juge de l'omnipotence de l'exécutif, on essaya de donner des bases théoriques à une réforme qui s'imposait.

« Les formules juridiques, dit M. Larnaude, ne doivent pas donner la vie. Elles doivent, au contraire, la suivre, se mouler sur elle ; car le droit n'est qu'une forme, qui ne crée rien, mais donne seulement une certaine consistance à des institutions nées de besoins qui existent et se développent en dehors de lui (2). »

(1) Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 318.

(2) Larnaude, *op. cit.*, p. 14.

CHAPITRE II

DES MOYENS D'ASSURER L'INDÉPENDANCE DU JUGE

Le besoin de rendre le juge indépendant, semble bien n'avoir jamais été mieux senti, en effet, qu'aux époques où la lourde main du pouvoir exécutif venait de s'appesantir sur tout ce qui, dans la nation, paraissait jouir d'un simulacre d'indépendance. Et ceux-là même qui paraissent par leur situation politique et par leurs conceptions philosophiques bien éloignés de vouloir diminuer en rien les prérogatives du pouvoir ont été les premiers à reconnaître comme une nécessité l'indépendance du corps judiciaire. Royer-Collard disait en 1815 (1) : « Lorsque le pouvoir chargé d'instituer le juge
« au nom de la société appelle un citoyen à cette éminente fonction, il lui dit : — Quand vous monterez au
« tribunal, qu'au fond de votre cœur, il ne reste ni une
« crainte, ni une espérance, soyez impassible comme la
« loi ; le citoyen répond : — Je ne suis qu'un homme et

(1) Discours de M. Royer-Collard, *Moniteur*, 30 novembre 1815.

« ce que vous me demandez est au-dessus de l'humani-
« té, vous êtes trop fort et je suis trop faible, je suc-
« comberais dans cette lutte inégale. Je ne puis m'élever
« toujours au-dessus de moi-même, si vous ne me pro-
« tégez à la fois et contre vous et contre moi. Eclairé
« enfin par l'expérience sur ses véritables intérêts, sub-
« jugué par la force toujours croissante des choses, le
« Pouvoir dit au juge : Vous serez inamovible. »

Il importe de retenir dès maintenant un tel aveu, émanant d'un tel homme : « Vous êtes trop fort, et je suis trop faible, dit le juge au Pouvoir, je succomberai dans cette lutte inégale ». Combien justes nous semblent ces paroles, mais comme elles devaient paraître plus fortes encore, au lendemain du régime impérial. Que restait-il alors du principe démocratique de l'élection des juges, décrété par l'Assemblée nationale ; et de la constitution de l'an VIII elle-même qu'en avait-on fait ? Il avait suffi d'un quart de siècle et du despotisme d'un seul homme pour détruire toute indépendance dans ce corps de magistrats, devenus les exécuteurs des volontés impériales. Le sénatus-consulte de 1807 avait anéanti jusqu'au dernier vestige de cette indépendance, si chère aux généreux orateurs de l'Assemblée nationale ; et, par une dérision dernière, ce principe de l'immovibilité lui-même devenait une arme de plus, dans le faisceau formidable qui armait le pouvoir contre le juge. Le sénatus-consulte du 10 octobre 1807, dérogeant à la constitution de l'an VIII, décida que les provisions

à vie ne seraient délivrées aux juges qu'après cinq années d'exercice de leurs fonctions, si toutefois sa majesté reconnaissait qu'ils méritaient d'être maintenus dans leur place.

En fait, cette faveur ne fut accordée à aucun magistrat sous l'Empire, mais sa seule énonciation contenait une nouvelle menace d'asservissement.

L'inefficacité de l'inaMOVibilité semble démontrée par l'histoire elle-même, et résumer ses défaillances sera étayer par des bases probantes notre affirmation.

L'inaMOVibilité apparut pour la première fois en France au xv^e siècle et il semble qu'elle soit sortie de cette tendance de l'époque de transformer toute fonction en propriété (1).

Il était naturel qu'un magistrat qui avait payé sa charge eût le droit de la conserver toute sa vie, c'est ce droit que vint consacrer l'ordonnance de Louis XI du 21 octobre 1467 (2).

L'inaMOVibilité n'y est pas établie pour consacrer l'indépendance du juge, mais simplement pour affirmer son droit de propriété.

Du reste, le roi lui-même qui l'avait établie, s'empessa de ne point la respecter,

Ses successeurs imitèrent son exemple, et, pour ne

(1) Il importe de bien préciser sur ce point. L'inaMOVibilité qui est aujourd'hui la seule garantie d'indépendance du juge, a été octroyée pour consacrer le droit de propriété du magistrat sur la charge.

(2) Ord., t. XIX, p. 399.

citer qu'un exemple célèbre, à la suite des arrêts d'union rendus par le Parlement, le cardinal Mazarin ne craignit point de faire arrêter le Président Potier de Blancmenil, et les conseillers Charton et Broussel.

Sous Louis XIV, toute velléité d'indépendance fut enlevée au Parlement dès le début du règne.

Dès que ce monarque eût disparu, le Parlement releva la tête ; le gouvernement gêné par l'inaltérabilité, n'osa point porter au principe une atteinte directe. Il exila purement et simplement le Parlement, singulier moyen de respecter les droits de ses membres ; mais il était donné au chancelier Maupeou de porter la dernière atteinte et la plus grave au principe de l'inaltérabilité, il brisa les Parlements, les exila et les remplaça par les conseils supérieurs ; le personnel fut renouvelé et la vénalité abolie, ne pouvant dominer autrement le pouvoir judiciaire, le gouvernement venait d'anéantir le principe même de l'inaltérabilité qui faisait la force et garantissait l'indépendance des magistrats.

Il ne restait plus au Parlement qu'une ressource, faire appel à la nation comme au juge souverain, et c'est ainsi que convaincu de son impuissance, il sollicita la convocation des Etats généraux. L'inaltérabilité était un trop faible rempart pour qu'il ne fut point brisé par un pouvoir absolu jaloux de ses prérogatives et conscient de sa force désormais sans contrôle.

La Révolution (nous étudierons ailleurs son œuvre)

consacra tous ses soins à la formation d'une magistrature indépendante.

Instruite par l'expérience, voyant l'inamovibilité inefficace, elle espéra trouver dans le système électif les garanties qu'elle cherchait. Du reste, le système de l'inamovibilité répugnait à ses instincts égalitaires, il lui semblait consacrer un privilège et un brevet d'impunité pour le juge.

Le principe électif assurait à lui seul la pleine indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir exécutif, il n'y avait pas besoin de chercher ailleurs un contrepoids à son omnipotence.

C'est ce que comprit fort bien Bonaparte qui déjà aplanissait les voies qui devaient le conduire au pouvoir. Cette indépendance du corps judiciaire était un danger que prévoyait son ambition calculatrice et c'est sous son influence qu'apparut la constitution du 22 frimaire an VIII. L'inamovibilité reparut dans nos lois, et cela seul suffit à prouver que l'ambitieux général la redoutait pour son absolutisme, infiniment moins que le système électif.

Celui-ci sombrait à peu près définitivement avec la loi du 27 ventôse an VIII. Bonaparte savait en effet comment se débarrasser de cette inamovibilité qui avait déjà si peu gêné Maupeou. Et si quelques libéraux avaient pu, en votant la loi du 22 ventôse, conserver quelque illusion, le sénatus-consulte de 1804 devait rapidement les leur enlever.

En 1814, l'article 25 de la Charte octroyée par Louis XVIII va proclamer l'inaltérabilité de la magistrature, mais ce nouveau monarque absolu détruira les maigres survivances du régime électif de l'époque révolutionnaire, échappées à la prévoyance du législateur du 22 frimaire.

Les juges ne devront plus être pris sur une liste d'éligibilité, simple opposition qui prouve bien combien plus redoutable semble le système électif pour l'omnipotence d'un monarque. L'inaltérabilité était si peu gênante que, sous prétexte d'investiture, on se livra à une minutieuse épuration de la magistrature. Cette fois-ci, c'était le jour même de sa proclamation qu'on portait atteinte au principe.

L'année suivante, lorsque Napoléon rentra de l'Île d'Elbe, il annula par un décret daté de Lyon (13, 21 mars 1815) tous les changements ordonnés par Louis XVIII et dans ce décret il chassait honteusement de la magistrature, « les individus », ce sont les termes du décret, qui venaient d'être investis par le roi. Aurait-il osé traiter avec cette désinvolture injurieuse pour le corps tout entier des magistrats qui auraient tenu leurs pouvoirs du peuple. Il était trop fin politique pour oser le faire, et cet acte est un argument de plus en faveur de notre thèse.

Trois mois après, le 10 juillet 1815, une autre ordonnance était rendue par Louis XVIII, retour de Gand, elle décidait à son tour que les magistrats nommés

par l'Empereur cesseraient à l'instant leurs fonctions. Et il semble vraiment qu'à cette période de l'histoire, l'inaMOVibilité reçoive des faits eux-mêmes un sanglant démenti, à la prétendue intangibilité des juges qu'elle proclamait.

Une nouvelle investiture devenait nécessaire, l'exemple de Dupont de l'Eure, à qui elle fut refusée en 1818 par M. le garde des Sceaux Pasquier, prouve avec quelle jalouse rigueur on écarta soigneusement ceux dont on redoutait l'autorité et l'indépendance vis-à-vis du pouvoir.

La monarchie de juillet respecta pleinement le principe de l'inaMOVibilité, mais la République de 1848 déclara, par décret des 24 mars et 17 avril, l'inaMOVibilité incompatible avec le régime républicain, et conféra au ministre de la Justice le pouvoir de prononcer provisoirement la suspension ou la révocation des magistrats, comme mesure d'intérêt public. Que ce soit au nom de l'absolutisme, ou en se réclamant des principes égalitaires, il n'en coûtait pas davantage, on le voit, aux gouvernements de porter atteinte à ce principe de l'intangibilité du juge. On voulut cette fois encore frapper à la tête et furent suspendus de leurs fonctions les premiers Présidents des Cours d'appel d'Aix, de Pau, de Montpellier et de Nancy. La constitution du 4 novembre 1848 remit, il est vrai, en honneur le principe de l'inaMOVibilité et comme l'on sentait combien illusoire semblerait cette proclamation solennelle après

tant d'autres, on ajoutait que les juges ne pourraient être désormais suspendus ou révoqués que par jugement régulier.

Le 8 août 1849, une loi prescrivait qu'une institution nouvelle serait donnée par le gouvernement de la République aux membres des Cours et Tribunaux. Puis, pendant deux longues années on s'abstint de toucher à ce principe solennel de l'inamovibilité ; il est permis de supposer que c'est parce qu'on n'eut pas le temps de songer à lui au milieu des préoccupations politiques de l'heure présente.

Mais bientôt le pouvoir absolu fut convoité par le prince Louis-Napoléon Bonaparte. Investi des pouvoirs souverains qu'il s'était donnés, celui-ci rendit le décret du 5 mars 1852, sur la mise à la retraite des magistrats. On débarrassait ainsi la magistrature de ceux de ses membres qui, n'ayant plus rien à attendre du pouvoir, auraient pu garder toute l'indépendance du juge. On les remplaçait par des magistrats jeunes et actifs qui avaient tout à gagner de leur nouveau maître et qui seraient dans sa main un instrument docile et complaisant. C'était, il est vrai, une atteinte bien restreinte au principe, elle laissait cependant la porte ouverte à l'arbitraire par la facilité qui était donnée au gouvernement de ne pas remplacer les magistrats atteints par la limite d'âge.

Après la chute du second Empire, deux décrets du gouvernement de la défense nationale des 28 janvier et

3 février 1871 révoquèrent 15 magistrats qui, au commencement du second Empire, étaient entrés dans les commissions mixtes. Fortement influencée par toutes ces dérogations, l'Assemblée nationale de 1871 conçut le juste souci de rendre les magistrats indépendants et le 20 février 1873 M. Béranger ouvrait la discussion en disant : « La magistrature a besoin de réformes, parce que, malgré ses éminentes qualités, on doute de son indépendance ». Assurer cette indépendance, tous se trouvaient d'accord sur ce point, mais alors que quelques-uns comme Arago la voyaient dans l'élection, d'autres, et c'étaient les plus nombreux, espéraient encore, malgré les démentis donnés par les faits, l'obtenir grâce à l'inamovibilité étendue et fortifiée, et cependant la crainte de l'inefficacité de cette mesure apparaissait dans tous les esprits. Le pouvoir exécutif ne resterait-il pas le maître des magistrats, puisque de lui devait dépendre et la nomination et l'avancement.

C'était surtout l'avancement qui était considéré comme le grand péril, et M. Bertauld, qui avait défendu avec âpreté les droits méconnus, selon lui, du pouvoir exécutif, prévoyant que l'avancement paraissait être un obstacle à cette indépendance, supprimait l'avancement. C'était le pavé de l'ours jeté par un des partisans de la suprématie du pouvoir exécutif à ce malheureux principe de l'inamovibilité que l'on s'ingéniait à dresser menaçant contre les empiétements du pouvoir, alors que l'on ne sentait que trop bien l'inefficacité de son

rôle. La tâche entreprise offrait beaucoup de difficultés, l'attention de l'Assemblée fut appelée ailleurs et elle ajourna l'organisation de la magistrature qu'elle ne devait plus reprendre.

Le débat n'allait pas tarder à se rouvrir. Depuis la période du 16 mai, l'effervescence des esprits à l'égard de la magistrature était allée grandissant, et l'on peut dire que c'est sous la pression de l'opinion publique, que M. Cazot, ministre de la Justice, se voyait obligé de déposer, en janvier 1880, un projet de loi sur la réforme de la magistrature. Une commission fut nommée, elle choisit pour Président et Rapporteur, MM. Floquet et Waldeck-Rousseau. Commission et gouvernement se mirent d'accord sur deux points importants, suspension temporaire de l'inamovibilité des magistrats et suppression des petits tribunaux ; nous n'avons pas à examiner ici l'opportunité ou le bien fondé d'une telle décision, nous voulons seulement faire ressortir, des faits eux-mêmes cette constatation qu'une fois encore, sous la pression d'influences politiques, on se décidait à porter atteinte à l'inamovibilité du juge. Cette constatation, M. Ribot la faisait avec force, lorsqu'il s'écriait dans la séance du 13 novembre 1880 : « suspendre l'inamovibilité, c'est la détruire, car si ce principe n'est pas un principe absolu, qui s'impose à tous les gouvernements et qui puisse être une barrière devant laquelle viennent se briser toutes les passions et toutes les colères, il n'est plus qu'une fiction et qu'une hy-

« pocrisie ». Peut-il en être autrement, nous ne le pensons pas, le vice en effet se trouve dans le système lui-même et M. Waldeck-Rousseau touchait fort bien la plaie lorsqu'il disait : « Ce sont ces magis-
« trats qui, par l'ardeur avec laquelle ils se sont je-
« tés dans la lutte, ont compromis la justice, ce sont
« eux qui sont descendus dans l'arène revêtus de cette
« cuirasse inviolable de l'inamovibilité, en faisant ce
« calcul qui ouvre un aperçu sur le fond de la question,
« à savoir que si ce que les uns ont appelé une entre-
« prise, les autres une aventure réussissait, ils auraient
« droit à tous les avancements et que si, au contraire,
« elle échouait, ils étaient inviolables et demeureraient
« impunis ».

La proposition Martin Feuillée de 1882, la discussion de 1883 sur l'ordre judiciaire feront l'objet d'un autre chapitre ; mais la liste des atteintes reçues par ce système de l'inamovibilité n'est pas close, au mois de février 1907, M. Guyot-Dessaigue, ministre de la Justice, déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi, permettant au ministre de déplacer un juge après avis conforme d'une commission. Ce projet sera-t-il le dernier ? si l'on considère le passé, il semble fort difficile de répondre de l'avenir.

Mais l'inamovibilité n'est point seulement inefficace, elle est aussi dangereuse, si les atteintes qui lui sont portées atteignent le corps judiciaire tout entier, procédant par voie de généralisation et par mesure de re-

présailles politiques, ou de calculs ambitieux, ce même principe subsiste avec toute sa force, pour couvrir les défaillances particulières et maintenir dans les cadres du corps judiciaire des unités qui l'affaiblissent toujours et qui le discréditent parfois. L'on ne sait que trop la facilité avec laquelle on pénètre dans le corps judiciaire, le ministre est le grand dispensateur des offices, et le mérite n'a souvent qu'une faible part dans le choix des candidats. Un diplôme de licencié en droit, un stage qui se réduit trop souvent à une simple signature hebdomadaire, voilà qui est suffisant pour faire un juge. Cependant le jeune postulant est nommé, on ne saurait lui demander d'autres garanties, il entre dans la magistrature assise et désormais il est inamovible, si aucun fait fort grave ne se produit, il continuera à distribuer jusqu'à 70 ans la justice. Le système de l'inamovibilité est donc inefficace quand il s'agit de protéger le corps entier aussi bien contre les alléchantes promesses du pouvoir que contre les rancunes politiques des régimes qui se succèdent et ne se ressemblent pas. Mais s'il s'agit de soustraire à tout contrôle un magistrat, sinon indigne du moins incapable, il s'impose alors avec toute sa rigueur et toute son intransigeance. C'est donc en dehors du principe de l'inamovibilité qu'il faut chercher les garanties qui font un juge indépendant, éclairé et par là même impartial.

On a cherché, il est vrai, à remédier à ce vice du système, tout en conservant le principe de l'inamovibilité,

et les uns, comme M. Bertauld en 1872, ont purement et simplement entendu supprimer l'avancement. « Je
« ne voudrais pas, disait-il, qu'il y eût de hiérarchie ju-
« diciaire, je voudrais que la magistrature au lieu d'être
« une carrière fût le couronnement de carrières, libre-
« ment et honorablement parcourues ».

N'est-ce point risquer de compromettre le recrutement du corps judiciaire, car l'avancement est un espoir légitime et naturel, pour tous ceux qui méritent par leur talent de s'élever au-dessus de leurs pairs ; ainsi les meilleurs esprits, ceux dont le corps judiciaire devrait avoir le plus à s'enorgueillir, chercheront à occuper ailleurs une activité entretenue par l'espoir d'une carrière brillante et rapide. Le choix d'une résidence sera alors l'unique ambition de tout magistrat, lorsqu'il aura par voie de permutation, ou de toute autre manière, fixé son existence dans une localité, ne voyant plus aucun espoir d'avancement, il évitera tout travail supplémentaire et négligera d'augmenter ses connaissances, et comme l'inamovibilité lui assurera la sécurité absolue du lendemain, il rendra des jugements qu'il estimera d'autant meilleurs qu'ils lui auront coûté moins de peine.

Reste un second palliatif destiné à garantir l'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir, c'est le recrutement de la magistrature par elle-même. Comme il n'a jamais été appliqué dans nos sociétés modernes, il est difficile de préjuger à l'avance des résultats que pour-

rait donner ce principe, il semble cependant anti-démocratique au premier chef, il va à l'encontre de toutes les idées émises par la Révolution française, et l'exemple des Parlements justifiait assez les craintes qu'un corps judiciaire trop puissant avait dû faire naître dans les esprits à cette époque. Les doléances contenues dans la presque unanimité des cahiers de 1789 le prouvent surabondamment. Du reste, un corps ne tirant ses pouvoirs que de lui-même ne tarderait point à entrer en conflit avec le pouvoir exécutif et nous ne savons trop d'où il pourrait tirer la force nécessaire pour résister à la formidable pression d'un pouvoir qui préférerait le briser que le savoir insoumis.

Dans ces divers systèmes, ayant pour base l'inamovibilité, l'indépendance du corps judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif, n'est donc point pleinement assurée. Dans les régimes de liberté, cette pression du pouvoir ne se fait pas trop sentir, elle demeure dans le domaine des intrigues particulières et des ambitions personnelles ; mais dès que le pouvoir est aux mains d'un despote, que ce soit un souverain, ou une majorité intransigeante, alors apparaît au grand jour, la servitude du corps presque entier. Le souvenir des magistrats du second Empire est encore là pour rendre, hélas ! vraisemblables toutes les craintes qu'on peut avoir pour l'avenir.

Pour rendre le corps judiciaire indépendant, il faut le soustraire tout entier aux atteintes et aux convoitises

du pouvoir exécutif, le meilleur moyen est d'en faire un pouvoir indépendant ayant sa source à la source même de tous les pouvoirs dans la souveraineté nationale. C'est donc à l'élection directe par le peuple qu'il faut confier le soin de composer le corps judiciaire, ainsi le pouvoir judiciaire demeurera indépendant du pouvoir exécutif, car il sera comme lui composé par des magistrats qui ne tirent leurs pouvoirs que de la confiance du peuple et qui ne les conservent qu'à la condition que cette confiance leur soit continuée.

Mais pour être vraiment indépendants, les juges ainsi institués n'en seront pas moins responsables devant le corps électoral, souverain juge de tous les pouvoirs dans une démocratie.

Voilà donc un système idéal en théorie strictement conforme aux principes démocratiques et qui semble à première vue devoir assurer une justice impartiale et respectée. Puisqu'il est possible d'apprécier, soit à l'étranger, soit en France, les applications pratiques de ce système, c'est dans le domaine des faits que nous rechercherons avec une rigoureuse impartialité la solution de ce problème, à savoir si, étant donné nos mœurs, nos institutions actuelles, et l'état de notre législation, avoir des juges élus est le meilleur moyen d'avoir de bons juges ?

DEUXIEME PARTIE

Applications à l'étranger du système électif pour le recrutement de la magistrature.

CHAPITRE PREMIER

LES JUGES ÉLUS EN SUISSE

Nous signalions, au début de ce travail, que le recrutement de la magistrature judiciaire par le mode électif était intimement lié à la marche ascendante des idées démocratiques dans nos Etats modernes.

M. Cauvet, dans un article déjà ancien écrivait :
« L'avenir paraît appartenir aux idées démocratiques, et ceux-là même qui veulent en ralentir et en diriger l'effort ne sauraient leur refuser une large place dans l'organisation de nos sociétés modernes » (1).

Dans certains pays, ce mouvement a atteint son apo-

(1) Cauvet, prof à Caen, *Revue de législation et jurisprudence*, année 1844, p. 429.

gée, le principe démocratique y a été appliqué jusqu'à ses dernières conséquences.

L'un de ces Etats, la Suisse, pratique depuis longtemps le système électif pour la nomination de ses juges, il est du plus haut intérêt d'apprécier les résultats produits dans ce petit, mais si remarquable pays.

Nous nous trouvons ici en présence d'une institution fonctionnant dans un Etat moderne, qui possède une législation aussi complexe que la nôtre. Les tâtonnements et les erreurs de cette justice, les défauts de son organisation ont été signalés bien des fois. Le champ si vaste des investigations permettra d'ajouter la précision expérimentale à la conception toujours hasardeuse de la théorie. A tous ces titres l'étude des tribunaux suisses présente un bien vif intérêt. il ne faudrait point cependant donner aux résultats recueillis une trop grande importance ; la généralisation en ces matières est parfois dangereuse et l'exemple de la Suisse ne peut contenir la vérité absolue, si on veut l'appliquer à la France. Les institutions sont essentiellement variables dans leurs résultats, suivant le pays qui les met en pratique. L'étendue du territoire, le caractère de ses habitants, les habitudes acquises, sont autant de facteurs qu'il est impossible de négliger, et de cet exposé, nous nous contenterons de tirer des exemples sans essayer de dégager une règle absolue.

Du reste, en Suisse même il serait difficile de trouver cette règle absolue, l'organisation judiciaire y varie

avec les cantons, si cette diversité ne nuit pas au bon fonctionnement de la justice, elle s'oppose en tout cas à toute généralisation.

Malgré les tendances centralisatrices, qui s'affirment chaque jour davantage en Suisse, chaque canton est resté jusqu'ici seul maître de son organisation. Un tribunal fédéral a été créé, il est vrai, mais il n'est compétent que pour les affaires politiques et les procès intéressant les cantons, dans lesquels ils ne peuvent être à la fois juge et partie.

Cette diversité tient, d'après M. Picot (1), à ce que l'arbitrage est dans tous les cantons à la base de la constitution actuelle, et a été le premier système employé. Chez nous, au contraire, où la justice émanait du roi, une centralisation a été plus aisée.

Etudier les divers systèmes suivis par les 22 cantons, ne saurait convenir aux cadres modestes de ce travail, nous nous contenterons d'en indiquer les traits généraux.

Généralités sur l'organisation judiciaire de la Suisse. — Quelle que soit son étendue, chaque canton suisse possède les divers degrés de juridiction que nous sommes habitués à trouver en France. Il est même des cantons subdivisés en deux sections et où chacune d'elle a sa hiérarchie judiciaire complète. Souvent cette profusion

(1) Picot, *La réforme judiciaire en France*, Paris, Hachette, 1881, p. 176.

de tribunaux peut paraître disproportionnée avec le nombre des justiciables. Mais les Suisses sont profondément attachés à leur organisation judiciaire cantonale. Rendre un canton justiciable des juges d'un autre canton leur semblerait une aussi grave atteinte à leur liberté que si l'on demandait à nos communes rurales d'abandonner leurs prérogatives municipales pour les rattacher à une commune voisine.

Dans les limites souvent très étroites d'un canton nous trouverons donc un tribunal de cassation pour 100.000 âmes, et un juge de paix pour 1.200 (1), et c'est dans ce cadre souvent minuscule, toujours restreint par rapport à nos habitudes qu'il faudra replacer par la pensée l'organisation judiciaire suisse ; lorsque, séduit par la similitude des noms, on sera tenté de se lancer dans la voie des comparaisons inutiles ou des généralisations dangereuses.

Le juge de paix est en Suisse comme chez nous à la base même de l'organisation judiciaire. Son rôle, dans certains cantons, est celui d'un conciliateur, dont il porte parfois le nom. Dans d'autres, au contraire, il est pourvu d'attributions judiciaires et ses jugements ont comme chez nous force exécutoire.

Au-dessus un tribunal de district ou de 1^{re} instance, composé de trois juges. Tantôt ils appartiennent tous les trois au siège, tantôt le président seul y est atta-

(1) Picol, *op. cit.*, p. 177.

ché, les deux présidents des sièges voisins servant d'assesseurs. Quelquefois à côté de ce tribunal de district on rencontre des juridictions spéciales, à Bâle le tribunal des orphelins, le tribunal des constructions ; à Neuchâtel les tribunaux d'arbitrages industriels ; dans d'autres cantons des tribunaux de commerce.

L'unité de juridiction n'est pas atteinte pour cela, car l'appel de tous ces tribunaux comme celui des tribunaux de district est porté devant le même tribunal supérieur. Ce tribunal supérieur porte tantôt le nom de Cour suprême (Berne), tantôt de Cour de cassation (Neuchâtel), tantôt de Cour de justice civile et criminelle (Genève) ou de tribunal d'appel (Bâle). C'est en réalité un tribunal cantonal et il en porte du reste le titre à Vaux. Au-dessus de ces organisations cantonales si complètes en elles-mêmes, mais si incompetentes lorsqu'il s'agit de procès entre des confédérés de divers cantons, il y a un tribunal unique pour toute la Confédération helvétique, le tribunal fédéral (1).

Institué par la loi fédérale du 27 juin 1874 et siégeant à Lausanne, il est composé de neuf juges et de neuf suppléants élus par les chambres réunies en assemblée fédérale pour une durée de six années. Il s'occupe :

1° Des conflits de compétence entre les autorités cantonales.

2° Des différends entre les cantons.

(1 *Annuaire de Législation comparée*, 1875, p. 489.

3^e Des réclamations des citoyens pour violation des droits qui leur sont garantis, soit par la législation fédérale, soit par la constitution de leur canton.

Organisation des justices cantonales. — Mode de nomination. — Les partisans du système électif pour le recrutement des juges ont toujours tourné leurs premiers regards vers la Suisse, terre classique de la démocratie, et où la souveraineté du peuple trouve à s'appliquer dans tous les actes de la vie politique, administrative et judiciaire, de ce remarquable petit pays.

Cet espoir n'a jamais été déçu, car les juges y sont partout élus.

On peut contester cette allégation et refuser, comme le faisait M. Jules Roche dans son discours de 1883, le titre de juges élus aux magistrats nommés par les grands conseils ou les assemblées législatives des cantons. Cela est vrai, si l'on considère le seul suffrage universel, c'est restreindre cependant la question, en diminuer la portée, car la nomination par le grand conseil constitue une élection au second degré.

Mais adoptant la thèse même des adversaires du régime électif on peut aller plus loin et constater qu'il n'est pas un seul canton à l'heure actuelle où le peuple n'élise, directement tout au moins, une partie de ses juges.

Genève était restée jusqu'en 1904 réfractaire au mode électif pris dans son sens le plus large. Le grand conseil nommait tout le corps judiciaire.

Une loi de 1904, obtenue par un referendum, décida que désormais les juges seraient élus. Et les électeurs genevois procéderont pour la première fois en 1910 à ces importantes opérations électorales.

Tous les cantons ne confient cependant pas la nomination des juges de tous les tribunaux aux électeurs. Presque partout les juges de paix sont élus, sauf à Fribourg et à Vaux. Dans beaucoup de cantons les juges des tribunaux de district tiennent leur pouvoir du suffrage universel. Dans quelques-uns le peuple nomme à tous les emplois de juges ou même d'auxiliaire de la justice.

Nous commencerons cette nomenclature indispensable (1) par les cantons appliquant l'élection de façon complète. Six d'entre eux se trouvent dans ce cas.

L'« Aktiv-bürgerschaft » (2) y choisit tous les juges. Ce sont les cantons d'Uri, Glaris, Zurich, Bâle ville, Appenzell (Rh. Ext.).

A Appenzell (Rh. Int.) et à Schwytz le choix populaire est également souverain, sauf pour la justice criminelle.

Dix-sept cantons ou subdivisions de cantons ont confié à l'élection le choix de magistrats composant les tribunaux de première instance. Ce sont Zurich, Berne,

(1) Paul Pictet, député au grand conseil. Election des juges par le peuple, Genève, 1904.

Ulrich Die, Bestellung der gerichte in den modernen Republiken, Zurich, 1904.

(2) Assemblée des citoyens actifs.

Lucerne, Uri, Schwytz, Glaris, Soleure, Bâle ville, Bâle campagne, Schaffhouse, Appenzell (Rh. Ext.), Appenzell (Rh. Int.), Saint-Gall, Grisons(1), Argovie, Tessin, Obwald. En ce qui concerne l'instance supérieure cantonale, la Cour d'appel, la proportion n'est plus la même.

La majorité des cantons confie au Kantonsrath 2 la nomination des magistrats qui la composent. Six cantons seulement pratiquent l'élection pour cette magistrature suprême. Ce sont : Uri, Schwytz, Obwald, Glaris, Appenzell (Rh. Ext), Appenzell (Rh. Int.).

Avant d'apprécier les résultats du système électif nous avons cru devoir dresser un tableau indiquant le mode de nomination choisi par les divers cantons et la durée des fonctions.

(1) L'élection dans les Grisons est indirecte. Les juges des tribunaux de district y sont nommés par des associations du district « Rechtskalender »

(2) Conseil cantonal.

**Situation des divers cantons au point de vue
du mode de nomination et de la durée des fonctions**

Noms des cantons	Durée des fonctions des juges des tribunaux supérieurs	Durée des fonctions des magistrats inférieurs	Mode de nomination
Berne	8 ans	4 ans.	Tribunal suprême : conseil cantonal. Les autres : le peuple.
Fribourg	8 »		Tribunal suprême : conseil cantonal. Les autres : tribunal suprême et conseil d'état réunis.
Genève (1)	6 »		Grand conseil.
Schwyz	6 »	Cour criminelle et juge de paix 4 ans.	Tribunal criminel et tribunal de canton : par le conseil de canton. Les autres : par le peuple.
Bâle ville.	6 »	Suppléant 1 ^{re} instance 3 ans.	Par le peuple. Le suppléant : par le grand conseil.
Nidwalden	6 »	Juge de paix 3 ans.	Par conseil de pays. Juge de paix : peuple.
Saint Gall.	6 »	Tribunal de district 4 ans. Juge de paix 3 ans.	Tribunal de canton et tribunal de cassation : par le conseil cantonal. Les autres : peuple.
Tessin	6 »	Juge de paix 4 ans.	Par le peuple, tribu- nal district.
Lucerne	4 »		Tribunal suprême et tribunal criminel : par le grand conseil. Les autres : peuple.
Uri	4 »	Juge de paix 2 ans.	Par le peuple.
Obwalden	4 »		Tribunal suprême : le peuple. Les autres : conseil cantonal.

(1) A partir de 1910 le peuple procédera à Genève à l'élection des juges.

Noms des cantons	Durée des fonctions des juges des tribunaux supérieurs	Durée des fonctions des magistrats inférieurs	Mode de nomination
Zurich.	4 ans		Peuple. Président : par le conseil de canton.
Soleure	4 »		Tribunal suprême et tribunal de cassation : par le conseil cantonal. Le reste : par le peuple.
Schaffouse	4 »		Tribunal suprême et de canton (tribunal cri- minel) : par le conseil de canton. Le reste : par le peuple. Président du tribunal de district : par le tribunal suprême.
Argovie	4 »		Tribunal suprême : conseil cantonal. Le reste : par le peuple.
Vaux	4 »	Suppléant du tribunal suprême 1 an.	Tribunal suprême : grand conseil. Le reste : par le peuple.
Valais.	4 »		Tribunal suprême : conseil cantonal. Tribu- nal d'arrondissement : tribunal suprême. Juge de paix : par le peuple.
Glaris.	3 »		Par le peuple.
Bâle campagne. .	3 »		Tribunal suprême et tribunal criminel : par le conseil cantonal. Le reste : peuple.
Les Grisons . . .	3 »	Tribunal crimi- nel et juge de paix 2 ans.	Tribunal de canton : grand conseil. Le reste : par le peuple. (Tribunal de district indirecte- ment).

Noms des cantons	Durée des fonctions des juges des tribunaux supérieurs	Durée des fonctions des magistrats inférieurs	Mode de nomination
Thurgovie . . .	3 ans		Tribunal suprême : conseil cantonal. Les autres : par le peuple.
Neuchâtel . . .	3 »		Par le grand conseil. Juge de paix : peuple.
Appenzell II (Rhin)	1 »		Par le peuple ; tribu- nal criminel. Président du tribunal de district.
Appenzell I (Rhin)	1 »		Par le peuple.

De l'examen attentif de ce tableau une première constatation s'impose avec évidence. Les cantons qui tous appliquent le système électif, au moins pour la nomination d'une partie de leur juges, sont en désaccord sur l'application intégrale de ce système. Les uns, et c'est la presque unanimité, confient au peuple la nomination des juges de paix. La majorité élit les juges de district. Par contre, les tribunaux supérieurs sont en général nommés par le grand conseil, émanation directe il est vrai de la volonté nationale ; mais qui n'est, en l'occurrence, qu'une assemblée électorale du second degré.

Il existe donc deux systèmes en présence ; chacun d'eux a ses partisans ; ils ont été consacrés par une longue pratique, il est par suite intéressant de rechercher les résultats donnés par chacun d'eux.

Les cantons suisses, réunis en une confédération, ont entre eux des rapports journaliers ; leur superficie, peu étendue, permet des infiltrations incessantes, rend obligatoires les échanges entre cantons et par là même développe les procès. Les justiciables d'un canton sont à même d'apprécier comment la justice est rendue chez leurs voisins. La comparaison doit s'imposer à tous les esprits et il est bien certain que le système qui semblera le meilleur finira par prévaloir dans l'universalité de la confédération.

Par le développement, au cours de ces dernières années, de l'un ou de l'autre système, nous pourrons donc, sinon conclure en faveur de l'un d'eux, du moins apprécier le terrain qu'il a conquis dans l'esprit des électeurs et des justiciables suisses.

Ces constatations de fait, basées sur les résultats de la pratique, pourront, mieux que les théories les plus séduisantes et les mieux présentées, aider à la recherche de la vérité.

Le mouvement démocratique tend à l'élection directe par le peuple, à l'abaissement de la durée des mandats et à la possibilité pour tous les citoyens d'accéder aux fonctions publiques. Certains en voient même l'aboutissement nécessaire dans le jury civil ; il n'existe pas en Suisse ; ce qui prouve qu'il n'est pas indispensable au fonctionnement d'une justice démocratique, et qu'il est du reste impossible avec une législation tant soit peu compliquée.

En étudiant les changements produits depuis une vingtaine d'années (1) dans le mode de nomination, la durée des fonctions et les conditions d'éligibilité, nous indiquerons la marche des idées démocratiques en Suisse en ce qui concerne l'organisation judiciaire et, par là même, la faveur dont elles jouissent auprès des justiciables instruits, non par la propagande incessante des démagogues, mais par une expérience personnelle et de chaque jour.

En 1883, M. Jules Roche, dans le remarquable réquisitoire qu'il prononçait contre le système électif à la Chambre des députés, constatait, à l'appui de sa thèse, que le peuple suisse avait une tendance à abandonner l'élection pour confier au grand conseil la nomination des magistrats.

Sur vingt-deux cantons, dans sept, les juges des tribunaux de première instance étaient nommés et il citait les cantons : Zurich, Unterwalden, Fribourg, Tessin, Vaux, Neuchâtel et Genève.

Actuellement la nomination n'appartient plus au grand conseil à Zurich et à Genève ; et ces deux cantons très importants ont adopté le système électif.

Pour les tribunaux d'appel, M. Jules Roche constatait que presque partout on avait reculé devant l'élection, et il ne citait que trois cantons ayant accepté ce mode démocratique de nomination : Glaris, Schwytz et

" (1) Nous prendrons la période qui va de 1884 à 1904.

Appenzell. Les cantons de Genève, d'Uri et d'Obwald, les deux sections d'Appenzell se sont ralliés actuellement au mode électif.

Ainsi, non seulement les cantons qui possédaient l'élection n'ont point cherché ailleurs un nouveau mode de recrutement de la magistrature, mais encore quatre cantons nouveaux ont adopté le système électif.

Et ce ne sont plus seulement les cantons à population restreinte, comme ceux que désigne M. Jules Roche, mais encore des cantons à population très dense et partant à transactions nombreuses comme ceux de Genève et de Zurich.

De ce côté-là, il semble bien établi par les faits que, si un mouvement se produit dans la république voisine, il est en faveur du régime électif.

En ce qui concerne la durée des fonctions, il est à remarquer qu'elle est demeurée à peu près la même durant ces vingt dernières années. M. Picot (1) signalait en 1883 le canton de Bâle où la durée des fonctions était 9 ans. Aujourd'hui elle n'est plus que de 6 ans pour Bâle ville, de 3 ans pour Bâle campagne. La moyenne continue à être de 4 années, quoique pas mal de cantons aient adopté une durée de 6 années. Berne et Fribourg élisent leurs juges pour 8 années. Quelques autres cantons, par contre, procèdent à des élections nouvelles tous les 3 ans; et l'on peut citer les

(1) Picot, *op. cit.*, p. 499.

deux subdivisions d'Appenzell où la durée des fonctions de juge à tous les degrés n'est que d'une année. En général, la tendance actuelle tiendrait plutôt à diminuer la durée des fonctions qu'à l'augmenter.

Il faut cependant remarquer que la réélection est admise par tous les Etats et généralement pratiquée. « Les tribunaux ne se modifient guère, dit M. Favey (1), que par les décès, ou la nomination des juges. C'est là un effet des mœurs ; si l'on prend souvent des mesures radicales on est très conservateur en fait de personnes. C'est la constatation d'un caractère frappant de notre démocratie que je crois peu connu de ceux qui s'en occupent à l'étranger. »

La durée des fonctions des présidents est en général plus courte que celle des juges, à Unterwald la nomination du président n'est faite que pour la moitié de la durée de la charge. A Berne, à Argovie, cette restriction s'applique seulement au tribunal supérieur et dans le Tessin pour le tribunal de district.

Ailleurs la durée des fonctions du président est en général de 1 an et ils ne sont pas renouvelables pour plus d'un an.

Les conditions d'éligibilité aux fonctions de juge sont variables avec les cantons.

Il faut, en général, posséder ses droits politiques et être âgé de 25 ans. Cependant, par une dérogation assez

(1) *Bulletin de la Société de Législation comparée*. Janvier, 1884, communication de M. Favey, procureur de la république à Lausanne.

curieuse, la loi d'organisation de 1895 de Bâle ville, article 5, paragraphe 3, prévoit que les professeurs de droit de l'université de Bâle pourront exercer les fonctions de juge, même s'ils ne sont pas citoyens suisses.

Le canton de Genève exige des candidats un état séculier.

La capacité professionnelle n'est pas partout obligatoire. Pour les fonctions de juge de paix elle ne l'est jamais. Pour les juges de district et les juges d'appel les conditions de capacité sont en général exigées. Mais la plupart du temps on ne leur demande que d'être versé dans le droit (*Rechtskundige*) sans spécifier davantage. Bâle ville cependant et quelques autres rares cantons imposent le diplôme de docteur en droit ou le certificat de notariat.

Parfois on exige le titre d'avocat mais la plupart des cantons limitent ces conditions d'éligibilité au président et au greffier.

Le greffier joue, en effet, un rôle prépondérant dans les tribunaux suisses. Il est souvent le conseil du juge avant d'en être l'auxiliaire.

Ce rapide exposé de l'organisation judiciaire de la Suisse indique clairement que les trois tendances que nous signalions et qui sont inhérentes à toute démocratie se sont clairement manifestées dans la Confédération helvétique. 1° L'élection y règne partout et le peuple y procède directement dans la plupart des cantons. 2° La durée des fonctions est limitée. 3° Les con

ditions de capacité exigée permettent en général à tous les citoyens de prétendre aux fonctions judiciaires.

Les faits nous ont montré la tendance du peuple suisse à poursuivre sans relâche cette œuvre de démocratisation judiciaire déjà presque arrivée à son terme, sans violence ni révolution, par le seul jeu de la volonté populaire manifestée par les referendums.

Il nous reste à examiner la valeur professionnelle et morale des juges élus, à les comparer aux magistrats judiciaires nommés dans d'autres cantons par le grand conseil.

Un des ennemis du système électif, M. Favey, procureur de la République à Lausanne (1), écrivait à ce sujet : « L'élection directe par le peuple que nous rencontrons fréquemment peut paraître un système bien hasardé au premier abord. Nous sommes loin de le vanter et plus éloignés encore de le donner pour modèle à d'autres Etats. Il faut avoir une longue expérience de la démocratie pour oser l'admettre et en Suisse les mœurs viennent tempérer ce que le système peut avoir de trop radical ; si le choix populaire n'est pas toujours parfaitement judicieux, il faut reconnaître qu'à de très rares exceptions près, il est tombé sur des hommes intègres, s'efforçant de rendre la justice au plus près de leur conscience. »

Cette opinion est celle de tous ceux qui ont étudié

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1881, p. 50

les tribunaux suisses, elle est corroborée par ce fait que les juges sont presque toujours réélus.

On cite parmi eux grand nombre de magistrats qui ont 30 ans de judicature. C'est la consécration par les électeurs d'un mérite reconnu par tous.

Les faits de corruption sont inconnus dans ce corps de magistrats modestes mais consciencieux ; c'est un fait qu'il importe de signaler, car certains des détracteurs du système se basant sur quelques scandales qui ont atteint les juges américains, ne craignent pas de généraliser un défaut imputable, à plus juste titre, aux habitudes électorales fâcheuses de la grande République des Etats-Unis.

« Malgré les symptômes contradictoires, dit M. Picot ⁽¹⁾, un autre adversaire du régime électif, les Suisses assurent que du suffrage populaire émane dans la plupart des cantons un corps d'hommes remplissant suffisamment leur tâche, quelques-uns d'une valeur réelle, le plus grand nombre d'un niveau médiocre mais échappant partout à la corruption. » Et M. Paul Pictet ⁽²⁾, député au grand conseil de Genève, préconisant en 1904 l'adoption du système électif pour la nomination des membres des tribunaux de Genève, écrivait : « On peut affirmer que l'expérience faite par nos confédérés depuis fort longtemps déjà est favorable au système de l'élection directe. Nous ne prétendons pas qu'il n'y ait

(1) Picot, *Réforme judiciaire*, p. 195.

(2) Pictet, *L'Election des juges par le peuple*, p. 14.

jamais eu de mauvaises nominations, qu'on n'ait jamais constaté d'indifférence, mais on peut dire qu'en général, là où les scrutins sont peu fréquentés, c'est parce que les candidatures ne soulèvent pas de critiques sérieuses et que là où il y a des luttes vives, c'est que les critiques ont quelque fondement. En tout cas, l'élection par le peuple a profité au prestige de la justice, à la formation et à l'évolution du droit, à la conscience juridique du peuple et à la paix entre les citoyens. La Suisse est arrivée dans la plupart de ses cantons à réaliser la véritable justice populaire, celle qui évite tout divorce entre le droit écrit et le sentiment public, celle qui médite l'adage *summum jus, summa injuria*, celle dont la science n'est pas exclusivement et étroitement littérale.

« On a souvent signalé la tendance du législateur suisse à s'en remettre dans les limites de règles générales à l'appréciation du juge. Cette tendance n'est-elle pas la preuve que le juge suisse mérite cette confiance du législateur. »

Les électeurs genevois partagèrent cette confiance de M. Pictet. Le referendum de 1904 institua l'élection. Il avait du reste été provoqué par une pétition comptant 2.870 signatures et demandant que l'article 99 de la constitution cantonale qui dit : le grand conseil nomme tous les magistrats de l'ordre judiciaire, soit modifié en ces termes :

Tous les magistrats de l'ordre judiciaire sont élus par

l'ensemble des électeurs réunis en conseil général.

Les divers partis politiques se trouvèrent réunis dans ce vote : si quelques socialistes en prirent l'initiative, les radicaux soutinrent aussi le principe électif. M. Jules Roche constatait cependant 20 ans auparavant, qu'à Genève le parti clérical était le seul propagandiste de cette conception et il citait les efforts de M. Carteret, employant toutes les ressources de son habileté et de son éloquence pour faire échouer cette manœuvre politique. Il semble bien qu'en 1904, au contraire, la majorité des électeurs n'a voté le principe que pour écarter la politique du prétoire, et rendre au juge une indépendance que la nomination par les grands conseils ne leur assurait plus depuis longtemps.

C'est en appuyant sur des faits cette constatation que nous terminerons ce trop rapide exposé, répondant ainsi à la critique de M. Picot (1).

« Dans les cantons, dit-il, où la lutte des partis atteint un certain degré de violence, on ne se dissimule pas que les dernières élections judiciaires ont été purement politiques. » Il est vrai que l'éminent écrivain s'empresse peu après d'ajouter : « Toutefois, les partis vaincus reconnaissant non sans surprise que les procès civils ne souffrent pas d'un état de choses qui alarme bien plus les penseurs que la foule des citoyens ».

(1) Picot, *Réforme judiciaire*, p. 194.

Cette intrusion de la politique dans les élections judiciaires est exacte, mais elle se fait surtout sentir dans les cantons où la nomination est laissée au grand conseil, et M. Picot est obligé d'en convenir en disant :

« Il est certain que le jeu des partis, dans l'assemblée politique, plus vif, en un champ plus étroit, exerce une influence trop grande sur le choix des juges ».

L'exemple de Genève est sous ce rapport-là suffisamment édifiant. Les nominations de 1876 et toutes celles qui ont été faites depuis ont revêtu un caractère nettement politique.

L'influence du parti qui dominait l'assemblée s'y est toujours fait sentir.

En 1876, le caucus (1) radical, suivant l'impulsion de M. Carteret, bouleversa complètement les corps judiciaires pour y installer ses créatures. Des magistrats comme M. Turettini, des jurisconsultes éminents comme M. Albert Dunant, le principal auteur du Code pénal, furent systématiquement écartés ou relevés de leurs fonctions. En 1880, la majorité du grand conseil ayant passé aux démocrates, le changement du corps judiciaire est encore à peu près complet.

En 1884, la majorité radicale a repris le dessus et elle punit d'ostracisme tous les magistrats qui tirant leurs pouvoirs des démocrates, sont suspects d'attachement à leur cause.

En 1892, les démocrates éliminent un seul juge mais cinq assesseurs sur douze.

(1) Réunion préparatoire des députés d'un même parti.

En 1900, il en est de même et cette fois c'est le parti radical qui exerce ses rancunes. « Sauf en 1895, conclut M. Pictet, où les partis ont conclu une trêve, la nomination du corps judiciaire est viciée profondément par le favoritisme politique. Les députés ne sont pas exclusivement préoccupés de donner au pays les meilleurs juges possible, les plus savants, les plus indépendants, les plus honorablement connus. Ils se laissent très souvent guider par le désir de caser des amis politiques qui ont rendu des services à leur parti : à chaque retour au pouvoir d'un des partis, c'est une nouvelle hécatombe, de nouvelles injustices, de nouvelles atteintes portées à l'intérêt général. »

Le résultat du referendum de 1904 est donc bien réellement une réaction contre les influences politiques qui se faisaient si durement sentir dans les nominations judiciaires. C'est la condamnation par les électeurs, par les justiciables, des choix faits par le grand conseil. Ces choix, en effet, ne sont pas l'œuvre d'une assemblée, mais simplement de quelques hommes, de quelques chefs du parti prépondérant qui imposent au caucus des choix toujours ratifiés par la majorité de l'assemblée. Dans les élections populaires, au contraire, si la part des comités électoraux est puissante, ceux-ci sont obligés, cependant, de pressentir le vœu des électeurs, de compter avec la réputation d'un candidat, avec sa popularité. Si les intrigues sont nombreuses, elles s'y font au grand jour par les affiches, par la presse, et non

auprès d'un député influent qui deviendra ensuite le maître de ceux qu'il aura fait nommer. Du reste, malgré les divisions politiques, les juges élus par le peuple ont été en général confirmés dans leurs fonctions, aux élections suivantes, tandis que l'on n'est plus à compter les remaniements opérés par le grand conseil. Les juges élus ont toujours inspiré le respect aux justiciables, à leurs adversaires eux-mêmes. Leur intégrité n'a jamais été soupçonnée et tous s'accordent à reconnaître qu'ils remplissent leurs fonctions avec conscience et dignité.

On leur a reproché de ne pas s'élever assez au-dessus de leurs concitoyens, et par suite de ne pas provoquer cette respectueuse et si haute considération dont ils jouissent dans certains pays, en Angleterre notamment. Nous nous faisons nous-mêmes, en France, une autre conception du juge. Est-ce à dire qu'il faut voir là une infériorité pour le magistrat suisse? Nullement. Les mœurs patriarcales de ce petit pays, la simplicité de ses habitants, l'ont amené peu à peu à niveler toutes les situations sociales, même les plus hautes. Et c'est précisément parce que le caractère de ce peuple est essentiellement démocratique, qu'il a pu sans effort, sans secousses, adapter ses institutions à ce grand principe. Le respect familial dont il entoure ses juges, l'orgueil qu'il éprouve à les réélire, prouve qu'il n'a point abaissé la justice en essayant de la conformer à ses institutions et à ses mœurs.

CHAPITRE II

LES JUGES ÉLUS AUX ÉTATS-UNIS

M. de Tocqueville écrivait en 1835, au retour de son voyage en Amérique, où il était allé étudier le mouvement des idées démocratiques : « S'il est un pays au monde, où l'on puisse espérer apprécier à sa juste valeur le dogme de la souveraineté du Peuple, l'étudier dans son application aux affaires de la société et juger ses avantages et ses dangers, ce pays-là c'est assurément l'Amérique...

« Le peuple règne sur le monde politique américain, comme Dieu sur l'univers. Il est la cause et la fin de toutes choses, tout en sort et tout s'y absorbe (1) ».

Il est en effet peu de pays, il n'en est même nul autre au monde, où les principes démocratiques soient appliqués avec une aussi grande rigueur.

Ce qui était vrai en 1835 l'est bien davantage de nos

(1) Alexis de Tocqueville, *La Démocratie en Amérique* (1835), ch. iv, pp. 89 et 93.

jours, l'activité débordante de la démocratie a gagné encore davantage, et a fini par absorber toutes les administrations du pays.

Le corps judiciaire a été entraîné lui aussi par ce courant irrésistible, et si la constitution a sauvégarde du principe électif la justice fédérale, presque tous les juges des Etats tiennent aujourd'hui leurs pouvoirs de l'élection directe.

Ce mouvement à peine dessiné en 1835, puisque un seul Etat possédait des juges élus, s'est propagé avec une incroyable rapidité par la suite. De 1840 à 1870, plus de vingt revisions successives, des constitutions locales, eurent lieu, afin de soumettre les magistrats inférieurs au suffrage populaire.

Actuellement, dans 33 Etats les juges sont élus, à tous les degrés de la hiérarchie judiciaire.

Ce grand pays, où se heurtent les races et les civilisations les plus diverses, tout secoué d'une fièvre d'activité commerciale et industrielle, est donc un merveilleux champ d'expérience, où tous les adversaires du système électif sont allés chercher, au milieu des convulsions où se débat la justice, l'argument qui manquait à leur thèse, pour appuyer sur des faits leur impitoyable théorie.

Avant de dégager à notre tour les conclusions qui s'imposent, il nous faut donner un aperçu de l'organisation judiciaire de ce pays, et avant de juger les magistrats issus du scrutin populaire les replacer dans le

cadre dont on a eu toujours tort de vouloir les sortir. Comme pour la Suisse, nous nous garderons des généralisations dangereuses, signalant avec la même impartialité les défauts et les vices d'une magistrature élective, que nous avons louée presque sans réserves, en étudiant l'organisation judiciaire de la Confédération helvétique.

Généralités sur l'organisation judiciaire aux Etats-Unis.

— Il faut, avant d'aborder l'étude des tribunaux de la grande République Américaine, dégager bien nettement cette idée, qu'il y existe deux catégories bien distinctes de juridictions, l'une nommée par le gouvernement central, la même pour tous les Etats, l'autre particulière à chaque Etat confédéré, variable dans sa forme et dans ses origines, n'ayant de pouvoirs que dans les limites territoriales de cet Etat.

Ce sont les juges de cette seconde catégorie qui tirent en général leurs pouvoirs de l'élection.

Il est cependant impossible de laisser complètement de côté la justice fédérale, l'étudier même très sommairement permet en effet, non seulement de mieux comprendre le fonctionnement des justices d'état, mais encore de dégager avec netteté un élément de comparaison qui n'est pas à dédaigner.

Cette justice fédérale comprend trois ordres de juridiction.

La Cour Suprême qui siège à Washington.

Les Cours de Circuit.

Les Cours de District.

La Cour Suprême est directement créée par l'art. III, § 1, de la constitution qui dit :

« Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis sera confié à une Cour Suprême, et aux autres Cours inférieures que le Congrès peut de temps à autre former et établir.

« Les juges, tant des Cours Suprêmes que des Cours inférieures, conserveront leur place tant que leur conduite sera bonne (1), et ils recevront pour leurs services, à des époques fixées, une indemnité qui pourra être diminuée tant qu'ils conserveront leur place ».

Cette Cour comprend neuf juges, un « chief justice » et huit « associate juges ».

Ils sont nommés par le Président et confirmés dans leurs fonctions par le Sénat.

Ils sont inamovibles et ne peuvent être révoqués qu'à la suite d'un « impeachment » (arrêt).

Les Cours de Circuit ont été nommées par le Congrès qui a reçu de la Constitution le pouvoir d'établir à son tour des Cours inférieures.

Il y a neuf circuits judiciaires avec des Cours annuelles. A chacune d'elles sont attachés deux juges de circuit et un juge de la Cour Suprême.

Les Cours de district forment la dernière classe des tribunaux fédéraux. Elles sont au nombre de cinquante-cinq.

(1) C'est la formule qu'emploient les constitutions américaines pour dire que les juges ne seront pas électifs, ni inamovibles.

Les juges des Cours de circuit et de district sont nommés par le Président de la République avec l'assentiment du Sénat.

Pour être complet, il faut ajouter à ces trois sortes de juridictions fédérales, « la court of claims », établie depuis une cinquantaine d'année. Composée de cinq juges nommés dans les mêmes conditions que ceux des autres Cours fédérales : elle siège à Washington.

Sa compétence s'étend aux difficultés relatives aux contrats passés entre le gouvernement et ses fournisseurs et créanciers.

Voilà quelle est, dans ses grandes lignes, l'organisation de la justice fédérale aux Etats-Unis. A sa tête se trouve un magistrat très important, « l'attorney general ». Nommé pour 4 ans par le Président de la République, il siège rarement et est plutôt un conseiller du Président et des ministres (1).

La justice fédérale n'est pas, comme on pourrait le croire, lorsqu'on n'a en vue que l'organisation judiciaire de nos Etats Européens si fortement hiérarchisés, une juridiction d'appel par rapport aux justices des divers Etats.

Sa compétence est, au contraire, très nettement limitée, elle s'étend : 1° Aux affaires qui soulèvent en droit et en équité des contestations sur l'interprétation de la Constitution.

(1) Bryce, *La République Américaine*, traduit. Müller, Paris, 1900, t. I. chap. xxii.

2° Les procès concernant les ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et consuls.

3° Les procès qui relèvent de la juridiction de l'amirauté et de la juridiction maritime.

4° Les procès dans lesquels le gouvernement des Etats-Unis joue un rôle, soit comme demandeur, soit comme défendeur.

5° Les procès entre deux ou plusieurs Etats, entre un Etat et les citoyens d'un autre Etat, entre les citoyens de divers Etats, etc.

L'organisation judiciaire des Etats. — S'il est relativement aisé de donner un aperçu, sommaire, il est vrai, mais assez exact de la justice fédérale, la tâche est beaucoup plus ardue si l'on veut examiner l'organisation judiciaire des divers Etats.

La Constitution des Etats-Unis est muette sur ce point, laissant aux confédérés la liberté la plus absolue.

Etudier les quarante-cinq constitutions, les revisions nombreuses dont elles ont été l'objet, entrer dans l'étude approfondie des institutions judiciaires qu'elles ont créées, serait une tâche fastidieuse sinon impossible pour un Européen.

D'autre part, la généralisation est toujours dangereuse, elle est cependant obligatoire si l'on veut essayer de fixer le cadre dans lequel se meuvent les magistrats dont nous aurons à apprécier l'œuvre.

Nous essayerons de présenter un type commun,

d'après les auteurs qui ont étudié sur place cette organisation judiciaire si variée et si complexe et quelques constitutions d'Etats.

A la base de la hiérarchie, se trouve dans chaque commune (township) une commission de la paix composée d'un juge unique. Ce juge est assisté par des notables élus dans chaque commune, « justices of peace ».

Au second degré, se trouve la Cour de comté (county-court). Sa juridiction est très peu étendue, elle ne juge que les petits procès et ne peut prononcer que de petites peines. Sa compétence ne dépasse guère les limites de celle de nos juges de paix en France.

Les appels des (county court) sont portés devant une Cour supérieure, ou des « plaids communs » suivant les Etats (superior court) ou (court of common pleas). Ses juges tiennent des assises civiles et criminelles périodiques.

Enfin, au sommet de la hiérarchie une Cour Suprême de chaque Etat, tenant la main à l'observation des lois et de la constitution locale.

Telle est l'organisation judiciaire que l'on peut retrouver à peu près dans tous les Etats.

Aux magistrats élus sont adjoints des jurés tant au civil qu'au criminel, c'est la tradition anglaise, on le voit, qui s'est perpétuée dans l'ancienne colonie des Iles Britanniques.

Devant ces juges sont portés tous les procès civils ou criminels, c'est la justice ordinaire des citoyens Américains.

Les juges élus dans les divers Etats. — Après avoir sommairement indiqué l'organisation judiciaire, il nous reste à examiner le mode de nomination des juges des Etats ; les conditions dans lesquelles se pratiquent les élections et les résultats qu'elles donnent au point de vue de la dignité des magistrats et du fonctionnement de la justice.

La plupart des Etats pratiquent actuellement l'élection pour la nomination de leurs juges.

Ce rapide accroissement du système électif ne date cependant que d'une cinquantaine d'années. Avant 1776, l'année de la déclaration d'indépendance, la nomination des juges appartenait, dans ces colonies anglaises, au gouverneur nommé par la Couronne. Cependant deux de ces colonies ayant reçu des chartes du gouvernement faisaient nommer leurs juges par la Législature. Ces deux Etats juridiques étaient Rhode-Island et le Connecticut.

La Déclaration d'Indépendance entraîna l'éclosion de constitutions nouvelles. La Virginie, le New-Jersey, la Caroline du Nord, la Caroline du Sud confièrent alors au Parlement le soin de nommer les magistrats de l'ordre judiciaire.

La Géorgie alla plus loin, et laissa au peuple le droit d'élire directement ses juges (1).

(1) Renseignements historiques tirés de Rüttimann (*Das nord-amerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz* von J. Rüttimann. Erster Teil, 1867§. — Bryce, *La République Américaine*).

Ce mouvement ne tarda pas à être suivi, et au début du XIX^e siècle la plupart des Etats eurent recours à l'élection populaire pour la nomination des juges de paix.

L'Etat de l'Ohio donnait l'exemple en 1802, New-York suivit en 1826.

Le mouvement démocratique qui se dessinait à ce moment s'étendit bientôt à tous les degrés de la hiérarchie judiciaire. Le Mississippi, en 1832, instituait l'élection directe par le peuple.

En 1846 c'était le tour du grand Etat de New-York.

Actuellement il n'y a plus que douze Etats qui ne pratiquent pas le système électif.

Huit d'entre eux ont confié au gouverneur, soit seul, soit avec son conseil, soit du consentement du Sénat, la nomination des juges des Etats, ou tout au moins de ceux de la Cour Suprême ou des Cours Supérieures (Massachusetts, New-Hampshire, New-Jersey, Delaware, Mississippi, Floride, Géorgie et Louisiane).

Quatre autres ont investi de ce pouvoir les deux Chambres législatives réunies en cour d'élection et votant en commun (Virginie, Rhode-Island, Connecticut, Caroline du Sud).

« Il est digne de remarque, constate M. Carlier, (1) que parmi ces Etats, les uns composent le groupe de la Nouvelle Angleterre qui a le mieux conservé ses an-

(1) *La République Américaine*, t. IV chap. v.

ciennes traditions. Les autres forment le principal noyau des Etats du Sud, où il pourrait y avoir danger à remettre le choix des magistrats d'un ordre supérieur au suffrage des noirs récemment émancipés et non encore dégagés des ténèbres de leur condition antérieure. »

Dans les autres Etats l'élection des juges dépend du suffrage populaire, mais tandis que les juges composant les cours Supérieures sont élus généralement par tous les électeurs de l'Etat, ceux des autres juridictions ne relèvent que des électeurs des cercles judiciaires auxquels ils sont affectés.

La durée des mandats varie souvent, d'après les juridictions; assez courte pour les Cours inférieures, elle s'étend pour les magistrats de la Cour Suprême, mais avec des variations que comporte l'indépendance des Etats ; sans généralement dépasser le terme de huit années.

Le tableau ci-contre indique du reste avec précision le mode de nomination et la durée des fonctions adoptées par les divers Etats :

Situation des divers Etats au point de vue du mode de nomination et de la durée des fonctions

Abréviations

Cours des plaids communs	=	c. p. c.
Cours d'appel	=	c. a.
Cours de circuit	=	c. de circ.
Cours de district	=	c. d.
Cours Suprême	=	c. S.
Cour de Comté	=	c. c.
Justice de paix	=	J. p.
Inamovibles		

Les chiffres entre parenthèses indiquent la durée des fonctions des juges des cours inférieures.

Noms des États	Durée des fonctions	Mode de nomination
New-Hampshire .	Inamovible	Gouverneur et conseil.
Massachusetts . .	id.	Gouverneur et conseil.
Delaware. . . .	id.	Gouverneur.
Rhode-Island . .	id.	Assemblée Générale (Parlement)
Pensylvanie. . . .	21 ans (c. d. 40)	Peuple.
Maryland. . . .	15 ans	Peuple (justice de paix, gouverneur et sénat).
New-York	14 ans (c. c. 6)	Peuple. c. S. Gouverneur et Sénat.
Louisiane	12 ans (c. d. 4)	c. a. Parlement, c. d., j. p. Peuple. c. d. Nouvelle-Orléans, Gouverneur.
Virginie	12 ans (c. de cir. 8, c. c. 6)	Parlement.
Virginie-Ouest . .	12 ans (c. de cir. 8, c. c. 4)	Peuple.
Californie	12 ans (c. S. 6)	Peuple.
Wisconsin	10 ans (c. c. 6)	Peuple.
Missouri	10 ans (St-Louis, c. a. 12, c. c. 6)	Peuple.
Mississippi. . . .	9 ans (c. c. 6)	Gouverneur et Sénat j. p. Peuple.
Connecticut. . . .	8 ans	c. S. Gouverneur et Parlement. Autres : peuple.
Caroline-Nord . .	8 ans	Parlement : j. p. peuple.

Nom des Etats	Durée des fonctions	Mode de nomination
Floride	8 ans (c. c. 4)	Peuple c. c. Gouverneur,
Michigan	8 ans (c. c. 6)	Peuple.
Kentucky	8 ans	Peuple.
Tennessee	8 ans	Peuple.
Arkansas	8 ans (c. c. 2)	Peuple.
Wyoming	8 ans (c. d. 6)	Peuple.
Maine	7 ans	Gouverneur et Conseil.
New-Jersey	7 ans	Gouverneur et Sénat c. p. a.
	(c. a. 6, c. p. a. 5)	Parlement, j. p. Peuple.
Indiana	7 ans	Peuple.
	(c. c. 6, c. p. a. 4)	
Minnesota	7 ans	Peuple.
Caroline du Sud . .	6 ans (c. c. 2)	Parlement, j. p. Peuple.
Georgie	6 ans (c. S. 4)	Parlement, j. p. Peuple.
Illinois	6 ans (c. c. 4)	Peuple.
Nebraska	6 ans (c. d. 4)	Peuple.
Kansas	6 ans (c. d. 4)	Peuple.
Iowa	6 ans (c. d. c. c. 4)	Peuple.
Alabama	6 ans	Peuple.
Texas	6 ans (c. d. c. c. 2)	Peuple.
Nevada	(6 ans (c. d. 4)	Peuple.
Oregon	6 ans (c. c. 4)	Peuple.
Ohio	5 ans	Peuple.
Vermont	2 ans	c. S. Parlement : Le reste Peuple.

La durée d'emploi des juges de paix comprend :

7 ans : Maine-Massachusetts. 6 ans : Pensylvanie. 5 ans : New-Hampshire et New-Jersey.

Les Présidents sont nommés pour un temps en général beaucoup plus court. Les élections des juges se faisant par fractions, le Président est celui d'entre eux qui a le temps le plus court à faire pour terminer son mandat.

C'est donc l'ancienneté qui est ici la règle pour les nominations.

Certaines constitutions, cependant, exigent du Président seul des preuves de capacité en droit. Dans ce cas

les autres juges (associate judges) ne peuvent prétendre à la présidence.

Capacité électorale. — En général tous les citoyens sont électeurs, et c'est le suffrage universel le plus large qui est à la base de la nomination des juges.

Dans certains Etats cependant on a apporté quelques restrictions. Parfois, on exige de l'électeur le paiement d'une taxe quelconque pendant un temps qui varie de six mois à deux ans avant l'élection (Massachusetts, New-Hampshire, Pensylvanie, Connecticut, Delaware, Géorgie, Tennessee). Le Kentucky exige une résidence de deux ans, les états de Connecticut, Massachusetts, Floride, Missouri, refusent le droit de suffrage à l'illettré.

Certains Etats pour sauvegarder le droit des minorités ont établi un système de représentation proportionnelle en ne permettant aux électeurs de voter que pour un nombre de candidats inférieur à celui des sièges vacants.

La nouvelle constitution de Pennsylvanie, adoptée en 1872, décide que lorsque deux magistrats devront être choisis, chaque électeur ne pourra porter qu'un nom sur son bulletin.

La Convention de l'Ohio, en 1875, adopta le vote cumulatif, qui permet à l'électeur de la minorité de racheter son impuissance, en accumulant sur un même candidat tous ses suffrages.

Dans l'Illinois, l'article 7 de la Constitution de 1870

dit : « Pour l'élection des 3 juges de la Cour de circuit du comté de Cook, aucun électeur ne votera pour plus de deux candidats ».

Conditions d'éligibilité. — Il suffit en général d'être électeur pour pouvoir prétendre aux plus hautes fonctions judiciaires des Etats, on exige cependant le plus souvent une résidence de deux à cinq ans dans l'Etat. Par exception, un minimum d'âge est établi, il varie entre 21 et 35 ans.

Le sexe masculin n'est plus exigible dans cinq Etats.

La Constitution de Vyoming de 1889 ouvrit ainsi une nouvelle voie. Le Kansas en 1891, le Colorado en 1893, l'Ortah en 1895 et l'Idaho en 1896 suivirent cet exemple. Cependant les électeurs sont jusqu'à présent demeurés réfractaires à cet envahissement de la justice par le féminisme. Une femme ayant posé sa candidature pour un siège de juge à la Cour suprême de l'Etat de Kansas, en 1893, n'obtint qu'un nombre infime de suffrages (1).

Quelques Etats exigent des conditions de nature religieuse. L'Arkansas, le Maryland, le Mississipi, les Carolines du Nord et du Sud et le Texas déclarent que ne sont pas éligibles ceux qui nient l'existence de Dieu.

Un autre Etat refuse l'éligibilité à ceux qui se sont battus en duel ou ont servi de témoin dans une de ces rencontres.

(1) Ulrich Die Bestellung der gerichte in den modernen republiken.

Hilly, p. 315, 368.

Plusieurs Etats exigent des conditions d'aptitude professionnelle et de capacité juridique (*learned in the law*) (instruits dans la loi), et (*practising lawyer or judge*), une pratique de plusieurs années comme avocat au juge.

La durée exigée de la pratique juridique varie suivant les Etats. En Louisiane 10 ans pour la Cour Suprême, en Wyoming 9 ans, Arkansas 8 ans, Texas 7 ans, Virginie 5 ans.

Pour les justices inférieures, les conditions sont en général moins rigoureuses ; le candidat n'a plus besoin d'être instruit dans le droit (*learned in the law*) mais simplement posséder quelques notions de droit (*informed in the law*).

Les fonctions de juge sont en général dans la plupart des Etats incompatibles avec d'autres fonctions.

Le juge peut presque partout être relevé de ses fonctions avant la fin de son mandat.

Ce droit appartient tantôt à la Cour Suprême, tantôt au gouverneur de l'Etat lui-même, après décision des Chambres législatives réunies en assemblée.

Résultats obtenus aux Etats-Unis par l'Election des juges. — Lorsque le système électif fut mis en vigueur aux Etats-Unis, pour le recrutement de la magistrature, l'enthousiasme fut grand. On y voyait l'application intégrale du grand principe de la souveraineté nationale si en honneur en Amérique, « *the government of the people, for the people, and by the people* ».

Aussi, en peu d'années, un grand nombre d'Etats suivirent le mouvement et l'élection devint le mode général de nomination des juges.

Malheureusement, les résultats ne furent point en rapport avec les espérances soulevées, des scandales aussi nombreux que retentissants, des dénis de justice flagrants, la médiocrité même des élus discréditèrent surtout aux yeux des étrangers la magistrature élective. Et le vice du système semblait d'autant plus frappant que la justice fédérale donnait au contraire l'exemple d'une rare intégrité et d'un savoir reconnu de tous.

« En face de la justice des Etats, dit M. Picot, se dressent de vrais jurisconsultes, ennemis nés d'une démagogie jalouse de toute supériorité ; résistant à ses assauts, plaçant leur inamovibilité sous la sauvegarde de leur science et ne s'occupant que de l'application du droit en demeurant supérieurs à tous les partis (1). »

M. de Noailles ne loue pas moins sans réserves, il ne craint pas de proclamer que le pouvoir judiciaire fédéral, et surtout la Cour Suprême, s'élève au plus haut degré de la dignité et de l'honneur (2).

M. Louis Guérin (3) dit en parlant de la Cour Suprême : « Les magistrats qui la composent sont au-dessus de tout reproche ».

(1) Picot, *Réforme judiciaire*, p. 174.

(1) Duc de Noailles, *Cent ans de République aux Etats-Unis*, t. II, p. 213.

(3) *Etudes sur les droits et les libertés du citoyen aux Etats-Unis*.

Cette opinion si favorable se retrouve dans tous les auteurs, elle est exprimée avec force par tous ceux qui sont allés étudier sur place l'organisation judiciaire des Etats-Unis. Citer M. Bryce et M. Carlier, rappeler M. de Franqueville ou M. Nerincx, c'est ajouter des témoignages bien précieux aux hommages adressés à la justice fédérale. L'opinion de tous est unanime là-dessus.

Ce point de comparaison étant bien dégagé, et pas à l'avantage du système électif, il nous reste à parler de la justice des Etats et à la considérer dans ses résultats.

Ici, l'unanimité des éloges fait place à l'unanimité des critiques, et ces critiques sont émaillées d'exemples si probants, elles émanent d'historiens et de juristes si consciencieux, qu'il y aurait vraiment mauvaise grâce à ne pas s'incliner et à se refuser de proclamer l'infériorité manifeste de l'élection aux Etats-Unis par rapport à la nomination par le Pouvoir exécutif.

Il faut cependant se garder de toute exagération, et il semble bien que ces vices de la magistrature élective aient plus frappé les Européens que les Américains.

M. Bryce, en effet, dont le livre fait autorité en la matière, ayant procédé sur place, auprès des justiciables et des avocats, à une petite enquête, nous en communique ainsi les résultats (1) : « Ayant posé sur ce point des questions à ceux que j'ai rencontrés, j'ai entendu re-

(1) *La République Américaine*, t. IV. p. 369.

lativement peu de commerçants se plaindre de l'inefficacité des tribunaux d'Etats, et même peu de grands avocats, bien que l'intérêt qu'ils ont à ce que le droit ait un caractère scientifique fasse d'eux des censeurs sévères de la législation courante ».

Si l'on considère qu'il n'existe pas de Codes aux Etats-Unis, que la loi généralement appliquée est la « common law » anglaise, et que le vaste recueil de précédents accumulés sans ordre, se compose de 1.500 volumes, on appréciera toute la difficulté de la tâche qui incombe au juge. Si les juges élus avaient été aussi inférieurs qu'on veut le prétendre, le peuple américain si pratique n'aurait jamais conservé pendant plus de soixante ans ce mode de nomination.

L'Européen qui va étudier en Amérique le fonctionnement de la justice, est choqué, tout d'abord, par le manque de prestige des juges ; leurs façons vulgaires, si différentes de la correction des magistrats européens ; l'absence de signes distinctifs seuls les membres des Cours Fédérales portent la robe), le lieu où ils tiennent leurs assises, la cohue de la salle où se rend la justice, impressionnent défavorablement quiconque n'est pas prévenu.

Ce sentiment n'est point partagé par les Américains, habitués à considérer la justice comme les autres administrations sous cette forme un peu négligée, ils ne sont nullement portés à mépriser un corps judiciaire qui, créé à l'image des autres corps de l'Etat, ne se signale à l'attention par aucune marque intérieure.

M. Bryce considère qu'une des causes qui ont fait baisser la valeur des juges d'Etat provient du manque d'égards qu'on est habitué à avoir pour eux.

Leur position sociale est inférieure en Amérique à ce qu'elle est dans les autres Etats.

Dans six ou sept Etats seulement, parmi lesquels le Massachusetts et le Michigan, les juges occupent une situation élevée, et le poste est susceptible d'être recherché par un avocat éminent ou par un professeur de Droit.

« Ailleurs dans certains Etats, dit M. Bryce, il en est tout autrement, une place de juge sur le siège des Cours supérieures ne rapporte que peu d'honneur et ne commande qu'une médiocre considération. Il est souvent au-dessous des membres du Barreau et n'a pas ses entrées dans la bonne société. » Aussi on n'attend pas de lui qu'il donne l'exemple des règles conventionnelles du décorum. Nul n'est surpris de le voir en vulgaire compagnie, ou d'entendre dire dans les contrées les moins policées du Sud ou de l'Ouest qu'il a pris part à quelque échauffourée.

« Cependant, reconnaît M. Bryce, la justice civile est mieux administrée qu'on ne serait en droit de l'attendre du caractère que revêt la magistrature dans la plupart des Etats. Dans les Cours fédérales, et dans les Cours supérieures de six ou sept Etats, elle est aussi bien administrée que dans les tribunaux supérieurs d'Angleterre, de France ou d'Allemagne (1).

(1) Bryce, *La République Américaine*, t. IV, chap. cii, p. 368.

« Dans les autres Etats elle l'est moins bien, c'est-à-dire que les procès civils, qu'il s'agisse de fait, ou qu'il s'agisse de droit, se terminent souvent d'une façon peu satisfaisante, les opinions émises par les juges manquent d'exactitude scientifique et le droit devient vague et incertain. »

C'est dans cette opinion modérée de l'éminent auteur anglais qu'il faut, croyons-nous, chercher la vérité. Quelques Etats possèdent des magistrats élus et ont une bonne justice, dans d'autres elle est défectueuse, enfin dans certains elle engendre des scandales qui jettent le discrédit sur la justice entière et sur le mode électif en général.

C'est là une constatation faite par tous les auteurs, appuyée sur des faits, constatée par les plaintes des Américains eux-mêmes.

Il est certain, en effet, que depuis quelques années un mouvement s'est dessiné aux Etats-Unis, tendant soit à la suppression pure et simple de l'élection, soit à augmenter l'indépendance des juges, en élargissant la durée de leurs fonctions.

« On voit, dit M. Claudio Jeannet (1), se former, dans les Etats où la justice se montre absolument insuffisante, des associations de citoyens, généralement fort honorables, qui se lient par des serments redoutables, ils se substituent à la police et à la magistrature, arrêtent les

(1) *Les Etats-Unis contemporains*, p. 167.

coupables, les font comparaître devant un jury improvisé et, après une défense sommaire, sans intervention d'avocat, les jugent et les exécutent ».

Ces comités de vigilance se sont surtout développés dans les Etats du Sud.

Et ces apôtres de la loi de lynch justifient dans la Presse leur œuvre de justice sommaire.

Le 21 mars 1874, « L'Abeille de la Nouvelle d'Orléans », reproduisait, en l'approuvant, un article de « la Sentinelle des Atalakapas », qui se terminait ainsi :

« Nous disons que les comités de vigilance sont devenus aujourd'hui indispensables et que, composés d'hommes loyaux, intelligents et intègres, ils peuvent empêcher une masse d'abus de tous genres. Lorsque les Cours de justice, pour une raison ou pour une autre, ne protègent ni la propriété, ni les personnes des honnêtes gens, il appartient à ceux-ci de se protéger eux-mêmes. Qui tolère le vice est vicieux. »

On voit, d'après ces quelques lignes, combien la surexcitation est grande dans certains Etats contre la magistrature. En dehors de ces sociétés de vigilance, qui se sont propagées avec rapidité, qui ont, dans certains Etats, une situation semi-officielle, on a cherché par des modifications législatives à remédier à cet état de choses, et depuis quelques années un mouvement s'est produit. A la suite des scandales de New-York, en 1870, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir, la législature de cet Etat avait adopté un amendement

constitutionnel qui rendait au gouvernement la nomination des juges. Mais la masse du peuple repoussa cet amendement par 319.000 voix contre 115.000

C'est également à ces tendances que l'on doit, depuis quelques années, l'adoption par certains Etats du système de représentation des minorités, et l'augmentation de la durée du mandat, comme en Pensylvanie par exemple où il a été étendu à vingt et un ans.

Critiques et législateurs sont donc d'accord pour dénoncer les déplorables résultats donnés par l'application du système électif en Amérique, et il faut bien reconnaître que les faits sont là pour leur donner raison et justifier les craintes de tous ceux qui pensent.

Cette justice si sévèrement jugée justifie-t-elle donc l'opinion si grave de M. de Franqueville. « Le système de l'élection combiné avec celui de la courte durée des fonctions, loin d'assurer l'indépendance de la magistrature a été la principale cause de son avilissement. Nul ne peut croire à l'impartialité du juge, et, ce qui est pis encore, on a souvent le droit de suspecter sa probité (1). »

Il faut certes se garder d'une opinion aussi intransigente. M. Bryce est loin de la partager.

Les juges d'Etats sont, d'après lui, considérés comme honnêtes et impartiaux dans presque tous les Etats du Nord et dans la plupart des Etats du Sud. « Dans un

(1) *Les Etats-Unis du centenaire.*

petit nombre de ces Etats, tels que le Michigan, le Massachusetts, la Pensylvanie, la magistrature a, durant la génération présente, compté des hommes qui feraient honneur à n'importe quel tribunal de n'importe quel pays (1). »

Il est vrai que dans quelques Etats, six ou sept environ, la suspicion s'est attachée à un ou plusieurs juges supérieurs, ces soupçons sont peut-être fondés, mais il faut se garder de généraliser et ne pas en conclure que toute la Cour ait été corrompue.

« Je n'ai jamais, dit M. Bryce, entendu citer d'Etats où plus de deux ou trois juges aient inspiré de la méfiance. » Et l'éminent écrivain conclut en disant : « Ces scandales, même ceux de New-York où les juges prévaricateurs n'étaient qu'au nombre de trois, ont jeté sur toute la magistrature américaine un discrédit qui n'est pas entièrement justifié ».

Alors même que l'on adopterait le jugement si sévère porté par M. de Franqueville et par M. Picot, faudrait-il rendre le système électif responsable des errements et des vices de la magistrature américaine.

Nous ne le pensons pas, l'erreur vient plutôt de la façon dont est pratiquée l'élection, que de l'élection elle-même. Les scandales anciens et récents, étalés avec complaisance par les adversaires du régime électif, ne peuvent s'expliquer, ne peuvent se comprendre,

(1) *La République Américaine*, t. IV, p. 373.

si on ne les replace dans le lieu où ils se sont produits. En étudier quelques-uns sera prouver qu'ils n'auraient pu avoir lieu dans un autre pays. Et s'il est dangereux d'étudier la magistrature américaine avec les préjugés et les habitudes d'un Européen, il est aussi dangereux de vouloir établir par l'exemple des Etats-Unis ce que pourrait être en Europe un corps judiciaire semblable au leur.

En réalité, bien que l'Amérique soit le pays au suffrage universel par excellence, puisque le peuple y élit les fonctionnaires locaux de tout ordre et de tout degré, la masse des votants n'a cependant que l'illusion de l'initiative et de la liberté des choix.

Et, pour s'en rendre compte, il suffit de jeter un coup d'œil sur le mécanisme des élections.

Dans les Etats Américains, le renouvellement des fonctionnaires de toutes les administrations, arrivés au terme de leur mandat, a lieu en général le même jour.

Les électeurs ont donc à voter pour 60 ou 70 places vacantes et à choisir par conséquent sur un plus grand nombre encore de candidats.

Il ne faut pas oublier que certains Etats possèdent plus de 500.000 électeurs (1), dont beaucoup sont illettrés ; le titre de citoyen étant, d'autre part, assez facilement accordé, une partie de cette population flottante

(1) En 1873, dans l'Etat de New-York, 433 000 votants se prononcèrent sur la question de savoir si les juges seraient élus ou nommés.

composée d'émigrants sans ressources, d'aventuriers de toute sorte, figure sur les listes électorales.

Cette catégorie d'inscrits fournira souvent l'appoint nécessaire pour assurer le triomphe d'un parti ou d'une liste. Ne connaissant avant la campagne électorale aucun des candidats (puisque six mois de résidence suffisent pour devenir citoyen d'un Etat), étant du reste incapables d'apprécier leurs mérites, ces électeurs sont au plus offrant.

C'est alors qu'interviennent les comités électoraux, « les rings ». Ce sont de vastes associations ayant à leur tête quelques hommes actifs, possédant des journaux, composées d'agents électoraux remuants, que l'on désigne sous le nom bien suggestif, de « tireurs de ficelle » (wirepullers).

Ces rings recueillent non seulement les cotisations de leurs membres, mais encore et surtout, les subsides des capitalistes intéressés pour une raison ou pour une autre au succès du parti.

Le ring réunit ainsi des sommes considérables, et la corruption s'étale dans toute sa splendeur.

Aucun candidat ne saurait être élu s'il n'a accepté le patronage de cette vaste association. Le ring, en effet, se réunit en assemblée générale, « convention » et élabore la liste. Celle-ci est aveuglément portée par les électeurs. Elle ne contient que les noms de ceux qui ont promis au comité politique et souvent à ses gros bailleurs de fonds une obéissance absolue.

Dans ces conditions, les hommes intègres et soucieux de leur dignité refusent de se présenter, laissant souvent la place à des charlatans sans scrupules, qui n'en sont plus à compter les capitulations de leur conscience.

On oblige, en effet, les candidats à des compromissions fâcheuses, et aussi à des contributions financières assez lourdes. « Ici (1), on fait subir au futur juge un véritable interrogatoire, on lui impose l'engagement de se montrer sévère ou indulgent dans l'application de telle ou telle loi, ou de juger une cause pendante entre une ville et ses créanciers, dans le sens le plus favorable aux finances municipales. Là c'est une lutte entre deux puissants financiers, comme celle de ces deux rois du cuivre qui se disputaient, en 1902, la propriété d'une concession valant 50 millions de dollars et qui faisaient campagne pour assurer l'élection d'un juge favorable à leur cause, en promenant à travers le pays des cirques ambulants, des troupes de café concert, et qui dépensèrent 2 millions et demi de dollars pour acheter des votes »

Les futurs juges, d'après M. Nerinx, ne se font d'ailleurs aucun scrupule de figurer dans des cortèges de propagande, musique en tête, à travers les circonscriptions, non plus que d'organiser des promenades d'hommes sandwich, ou de distribuer des circulaires

(1) Rapport de M. Franqueville sur le mémoire de M. Nerinx. Prix Odilon Barrot, 1904. Académie des Sciences morales et politiques. Séance du 16 juillet 1904.

dans lesquelles ils font les promesses les plus extraordinaires.

Les résultats d'élections préparées de telle sorte, doivent être médiocres dans leur généralité, ils sont souvent mauvais, et donnent lieu à des scandales retentissants.

En Pensylvanie, en 1845, les mineurs qui forment la majorité de la population de cet Etat formèrent une puissante association sous le nom de *Molly. Maguire*, ils devinrent ainsi les maîtres des élections et choisirent les juges parmi leurs affiliés, s'assurant ainsi une complète impunité.

Les scandales de New-York, qui durèrent de 1869 à 1871, eurent un retentissement beaucoup plus grand encore. Le *Tweed ring*, ayant à sa tête un financier sans scrupules, s'était emparé, grâce aux élections, de toutes les administrations de l'Etat. Ayant fait élire dans les tribunaux quelques-uns de leurs amis, et assurés ainsi de l'impunité, ils se livrèrent à un gaspillage éhonté des finances publiques de ce malheureux Etat, dont la dette augmenta en deux ans de 80.000.000 de dollars (400.000.000 de francs).

De tels scandales pourraient-ils se produire en Europe, nous ne le pensons pas. Les vices de l'élection, telle qu'elle est pratiquée aux Etats-Unis, n'ont jamais attiré cette réprobation générale, qui est la conscience de nos vieilles nations.

Dans ce pays neuf, où l'on voit les Parlements im-

puissants à arrêter l'œuvre gigantesque de certains groupements économiques et financiers, qui monopolisent toutes les branches de l'activité nationale, pourquoi reprocher à la justice une faiblesse que tous les corps élus partagent avec elle.

Les auteurs des scandales du « Tweed Ring » ont joui de l'impunité grâce à la complaisance de quelques juges, c'est vrai, mais ils avaient auparavant accaparé toutes les autres branches de l'administration.

Certes, un Européen peut sembler étonné, à juste titre, de voir des juges sans prestige, sans appareil, siéger dans un bâtiment quelconque, souvent dans une de ces énormes constructions nommées « offices buildings » où se trouvent réunis pêle-mêle des gargotiers, des coiffeurs, des gantiers, des tailleurs, des banquiers, des assureurs, des architectes et des sténographes. Le justiciable américain, lui, ne prend aucun souci de cela. Il a assorti sa justice à ses autres institutions locales, il la trouve sans doute bonne puisqu'il la garde. Et lorsque, au lendemain des scandales de New-York, on lui a proposé de changer le mode de nomination, il s'est trouvé une énorme majorité de plus de 200.000 voix pour s'y opposer.

Il faut donc se garder soigneusement de rejeter sur le système électif en général les défauts de l'organisation judiciaire aux États-Unis, ou bien alors il faut aller de déductions en déductions jusqu'au bout, et réclamer l'abolition du suffrage universel, non seulement

pour l'élection des juges, mais encore pour toutes les élections. Les scandales du « Tweed Ring » ont ébloué la justice, ils ont bien plus fortement atteint encore les organes politiques et administratifs de l'Etat de New-York.

Le scandale des campagnes électorales menées par les « rings » n'atteint pas que les juges, et lorsqu'il s'agit de l'élection d'un gouverneur ou des membres des assemblées législatives, la corruption n'est pas moindre.

La scandaleuse puissance de l'argent, dans un pays composé d'éléments si divers, où toutes les races et les civilisations se coudoient, qui est souvent le refuge des déclassés pour ne pas dire plus, rejetés par nos vieilles civilisations, a certainement faussé le système électif dans toutes ses manifestations.

L'exemple de la Suisse est heureusement là pour nous montrer que ce n'est point cependant l'aboutissement nécessaire et fatal de toutes les démocraties.

TROISIÈME PARTIE

Essais en France.

CHAPITRE PREMIER

LES EFFORTS DES ÉTATS-GÉNÉRAUX

Pour si concluants que soient les résultats obtenus en Suisse par le système du recrutement électif des juges, il ne faudrait point prétendre qu'il doive en être de même chez nous. Aux États-Unis, nous avons pu constater un réel mécontentement chez beaucoup, et les partisans même du système font des réserves sur les résultats de son application, dans ce pays démocratique par excellence.

Chaque peuple a son tempérament particulier, dérivant, soit de la race de ses habitants, soit même de sa situation géographique et de l'étendue de son territoire. Au cours de son développement historique, il a pu acquérir une plus ou moins grande habitude à se

gouverner lui-même et à choisir ses magistrats, suivant la tendance et la durée de ses diverses constitutions politiques.

Etablir en France des juges élus, et copier servilement le système helvétique, serait méconnaître toutes les réalités géographiques et historiques, et s'exposer à des erreurs productrices d'une déplorable administration de la justice. Aussi faut-il compter davantage, pour soutenir notre appréciation, sur les résultats obtenus dans notre pays lui-même par l'institution de juges élus. Ce fut là une des plus hardies réformes de la Révolution, qui fondait sur elle de bien grandes espérances.

Elles furent malheureusement déçues, mais bien des causes que nous étudierons affaiblirent l'institution nouvelle, son fonctionnement incertain à peine sorti des difficultés inhérentes à tout système nouveau, se trouva faussé par les passions surexcitées. C'était le moment où les révolutions se succédaient, au milieu des convulsions d'une nation en voie de transformation complète et subite. Le système électif sombra sous les abus, fallait-il pour cela proclamer comme l'ont fait beaucoup sa faillite définitive, l'étude de cette époque permet de s'élever contre cette assertion trop absolue. Quoiqu'il en soit, la réforme fut accueillie avec le plus grand enthousiasme par la nation tout entière, au moment où elle se produisit. Et l'œuvre de l'Assemblée nationale ne fut point seulement le résultat des belles

discussions à la fois si élevées et si techniques des élus du peuple, mais encore l'aboutissement complet des vœux exprimés par les Etats généraux au cours de toute notre histoire. La réforme si complète et si hardie de l'administration de la justice avait donc été préparée, ou tout au moins indiquée, toutes les fois que la nation avait été appelée à élire des représentants et à formuler des vœux.

Bien mieux, satisfaction avait été parfois donnée à ces revendications, et la magistrature de l'ancien régime avait connu, elle aussi, des juges élus. Leur durée était éphémère, trop de convoitises se faisaient jour en présence des grasses sinécures qu'étaient la plupart des offices de judicature. C'était malgré tout la reconnaissance du principe et à ce titre nous avons jugé intéressant de signaler brièvement les efforts des Etats généraux et les résultats momentanés arrachés par eux à l'indifférence du pouvoir royal.

Les exactions des hommes de loi, la vénalité des charges soulevaient le mécontentement général, sous l'ancien régime, et ce mécontentement était si fort, qu'il se manifestait aux heures les plus troublées. Sous Charles VI, un des règnes très malheureux de notre histoire, Eustache de Pavilly faisait entendre aux Etats généraux de 1413 les remontrances les plus énergiques. « Le Parlement, disait-il, est bien dégénéré, au lieu de ces personnages dont la prudence était renommée et qui gardaient si haut le grand nom du droit, on ne craint

point de choisir par faveur des hommes jeunes et ignorants qui se montrent indignes d'un si grand office (1).

L'ordonnance de 1413 s'inspira de ces dolérances, et le remède qu'elle propose, c'est le système électif. Certes, ce n'est point là le large régime électif que nous concevons de nos jours, il n'en est cependant pas moins curieux à signaler. A vrai dire, l'ordonnance de 1413 réédite sur ce point, en étendant ses limites d'application, celle de 1400 où, pour la première fois, le pouvoir royal avait manifesté l'intention d'introduire le principe électif dans le recrutement des juges.

« Art. 18. Que doresnavant quant les lieux de présidens et des autres gens de notre Parlement vaqueront ceulx qui y soient mis, soient prins et mis par elleccion et que lors nostredit chancellier aille en sa personne en nostre court de nostredit Parlement en la presence du quel y soit faicte ladicte elleccion et y soient prinses bonnes personnes, sages, lettrées, expertes et notables suivant les lieux ou ilz seront mis, et sans aucune faveur ou acception de personnes ».

L'art. 20 de la même ordonnance prévoit le même mode de recrutement pour les sièges des sénéchaussées et bailliages (2).

C'était le recrutement du Parlement par lui-même.

(1) Discours de Pavilly aux Etats de 1413. Picot, *Histoire des Etats généraux*, 2^e édit. Paris, 1888. Hachette, t. I, p. 247.

(2) Ordonnance du 7 janvier 1400, art. 18 et 20. Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. VI, p. 858.

L'ordonnance de 1413, dite cabochienne, opère la même réforme pour tous les offices de judicature inférieurs. L'élection est faite par le Parlement, mais sur des listes de présentation envoyées de chaque prévôté où elles ont été dressées par le bailli, les procureurs et les avocats ainsi que les autres gens de pratique réunis en conseil (1).

Cette ordonnance devait avoir une durée bien éphémère, nous dit Juvénal des Ursins (2). « Charles VI assembla son conseil et par grande et meure délibération, cassa et annula les ordonnances dont dessus a esté fait mention, combien qu'il y eût de bonnes choses. Mais pour ce qu'elles furent faictes à l'instigation et pourchas de bouchers et de leurs adhérents qu'on nommait cabochiens, et que a les publier en Parlement estoient les principaux présens et armez et pour plusieurs autres raisons feurent cassées. »

Promulguées sous l'influence de la violence et de la révolution, elles ne devaient point survivre aux désordres.

Et pourtant, dit le Religieux de Saint-Denis, il y avait des gens du conseil, qui le jour de la promulgation de ces ordonnances en faisaient grand éloge. Je leur demandai pourquoi ils avaient consenti à leur abrogation,

(1) Ordonnance du 25 mai 1413, art. 154 à 204. Isambert, t. VII, p. 335.

(2) Juvénal des Ursins. *Hist. de Charles VI*, Picot. Et. gén., t. I p. 283. Edit. Th. Jodetfroy, p. 338.

et ils me répondaient naïvement : « Il faut obéir aux puissants pour demeurer sur nos pieds, parmi toutes les révolutions de cour. Coqs de clocher, conclut le Religieux, qui tournent à tous les vents (1) ».

Les luttes incessantes qui marquèrent la fin de la guerre de Cent ans, détournèrent l'attention des choses de la justice, et les Etats généraux de Charles VII ne portent guère trace que de préoccupations militaires et fiscales.

Avec les Etats de Tours en 1468, nous allons retrouver la marque des aspirations de la nation pour une meilleure justice. La vénalité des offices avait introduit la corruption dans l'organisation judiciaire. « Depuis l'avènement de Louis XI », disaient les cahiers. « souvent auxdits offices a esté pourveu de gens non experts qui ont acheté et est advenu aulcunes fois, quant aulcune office vacquait, on baillait la lettre de don en blanc à facteurs pour y mettre le nom de celuy qui le plus en offrait, quoiqu'il fust le moins suffisant » (2). Lorsqu'on ne mettait pas les charges aux enchères, le roi les donnait à qui il voulait, sans se soucier de la capacité du postulant. Les cahiers signalent des offices donnés à des gens de guerre, à des veneurs, à des étrangers.

Voilà les abus que les Etats généraux avaient mission

(1) *Ergo gallis campanilium ecclesiarum a cunctis ventis volvendis possem vos assimilari.* Religieux de Saint-Denis, XXXIV, cap. xxxv. t. V, p. 154. Picot, t. I, p. 283.

(2) Cahiers, p. 682, Picot. t. II, p. 29.

de détruire, ils ne se bornèrent pas à les dénoncer, ils proposèrent un remède, et ce remède c'était le régime électif. Ils demandèrent que l'élection des juges par leurs pairs remplaçât partout le hasard de la fortune ou le caprice du prince (1).

« Et pour ce les roys par cy devant ont eu crainte de Dieu et amour à leur peuple : comme saint Loys, le roy Philippe le Bel, le roy Jehan, Charles le Quint et autres, et naguère le roy Charles septiesme, considerant que mieulx ne pourrait estre informé pour pourveoir deuement aux dictes offices que par ses officiers, gens de conseil et autres bons preudhommes es cours souveraines, es sieges royaux et subalternes et autres, ordonneront que toutesfois et quantes que aulcune office de judicature vaquerait, fust esdictes cours souveraines, es sieges royaux et subalternes, elleccion serait faite de trois personnes suffisantes et ydoines pour l'exercite de l'office vaquant et à l'ung desditz trois serait par le roy donné l'office. En ce faisant estoit la conscience du roy, deschargée et acquittée envers Dieu et le monde, et aux offices pourveu de personnes convenables. »

Ce sera là le système de la présentation qui devait être si longuement discuté à l'Assemblée nationale.

A cette garantie, les Etats demandaient qu'on ajoutât l'inamovibilité, et la plus large indépendance vis-à-

(1) Cahiers, p. 681, Picot, t. II, p. 32.

vis des seigneurs. Le roi promit d'accéder à ces vœux. Mais sans attendre le résultat de ces promesses, le Parlement se mit en demeure de profiter des doléances des Etats. Le 10 février, le cahier avait été lu devant le roi, le 11 les chambres du Parlement s'assemblèrent pour procéder à une élection, et 3 candidats furent désignés. A la fin de mars, 2 de ces candidats étaient pourvus (1). L'usage des élections était rétabli ; une lettre formelle du roi le reconnut. Sur 16 membres de 1484 à 1490, 15 furent remplacés par le mode électif. L'ordonnance de juillet 1493, art. 68, et celle de 1498, art. 30, proscrivent la vente des offices (2).

L'ordonnance de 1498, la grande Ordonnance de Blois, réglait l'élection dans ses moindres détails. Le roi Louis XII avait à cœur de faire aboutir la réforme et il codifia les usages. Aucun membre du Parlement ne pouvait être institué par le roi, sans avoir été élu et désigné par la cour. Au moment du vote, les conseillers juraient sur l'Evangile de désigner les plus capables. Avant son installation, l'élu était soumis à un examen, devant un président et plusieurs conseillers. Pour éviter la fraude et les intrigues, le vote se faisait de vive voix et non par scrutin. Les élections des lieutenants, baillis, sénéchaux et autres juges devaient se

(1) Registre du Conseil, 11 fév. 1484. *Arch. nat.* Picot., *Le Parlement sous Charles VIII* mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques en 1876.

(2) Isambert, t. II, p. 223, ord. de 1498 mars, art. 30 31, etc.

faire dans les quinze jours de la vacance en pleine assemblée, tenue dans l'auditoire du bailliage en présence de tous les officiers royaux du siège. Les prévôts, qui formaient le plus bas échelon de la hiérarchie judiciaire, devaient être élus dans les auditoires des bailliages, sénéchaussées et autres sièges en pleine assemblée des baillis, juges, avocats et procureurs exerçant dans la juridiction.

Cette ordonnance si complète fut rendue par Louis XII à la suite d'une assemblée de notables réunie à Blois, pour la réforme de la Justice. Louis XII, en effet, ne réunit point les Etats, mais il avait connu par ceux de Tours qu'il avait provoqués sous Charles VIII, les doléances de la nation. Il s'efforça, on l'a vu, de mettre en pratique les réformes proposées par les cahiers et lorsque les délégués assemblés à Plessis-les-Tours lui décernèrent le titre de Père du Peuple, ils firent valoir la nomination de juges éclairés et incorruptibles. C'était l'application du régime électif qui portait ses fruits.

Mais, ces réformes si complètes devaient aussi, comme leurs devancières, être éphémères, Louis XII lui-même, pressé par les besoins d'argent, vendit quelques offices ; avec François I^{er} et surtout Henri II la désorganisation fut complète.

Le Chancelier de l'Hospital essayait en vain de réagir ; les Etats de 1560, réunis à Orléans, vinrent lui apporter le secours de leurs doléances. Les trois ordres demandaient l'élection et l'institution par le roi. Quant au

mode de présentation, les cahiers du Tiers comportaient une innovation qu'il importe de signaler, les magistrats des cours souveraines devaient être élus suivant les prescriptions de l'ordonnance de Louis XII. Pour les magistrats d'ordre inférieur, au contraire, le maire, les échevins et les avocats de la ville devaient se réunir aux juges du siège pour concourir à la désignation (1). Le Chancelier de l'Hospital promit d'agréer cette réforme (2). L'ordonnance la réalisa (3).

Ce n'était déjà plus le recrutement du corps par lui-même, mais l'élection aux offices de judicature, par un collège restreint de magistrats d'ordre judiciaire ou administratif.

Ces promesses faites aux Etats d'Orléans, consignées dans les ordonnances d'Orléans et l'édit de Moulins, ne furent pas tenues, l'autorité du chancelier de l'Hospital allait diminuant, et le principe de la vénalité des charges reparut dans les lois, il est vrai qu'il n'avait jamais cessé de fleurir dans la pratique. Le 12 novembre 1567, la transmission des offices est permise.

Les Etats réunis à Blois protestèrent avec énergie, jamais l'indignation des trois ordres ne s'était traduite en termes aussi vifs. Henri III promit de se conformer à ce vœu unanime, et l'ordonnance de Blois de 1579 fit revivre l'ordonnance de Moulins (4). Ici encore les

(1) Cahiers, 98.

(2) Réponse au cahier 98, p. 443.

(3) Ordonnance d'Orléans, janvier 1560, art. 39. Isambert, t. II.

(4) Ordonnance de Blois, mai 1579, 100, 101, 110.

cahiers du tiers proposaient une solution nouvelle, qui, si elle n'eut pas l'agrément du pouvoir royal, mérite cependant d'être signalée (1). Le collège électoral se formait en trois groupes, et chacun de ces groupes disposait d'une voix. Le 1^{er} groupe comprenait les officiers de judicature, bailli, sénéchal, leurs lieutenants et leurs conseillers. le 2^e groupe était formé des magistrats municipaux, maires et échevins. Enfin un dernier groupe recevait les six plus anciens avocats du siège. C'est l'élargissement progressif d'après les aspirations du tiers des collèges électoraux.

L'ordonnance, en ce qui concerne l'élection des membres du Parlement, fait revivre l'ordonnance de Moulins. — « Quant aux autres estats et offices de judicature qui vacqueraient en province, les principaux officiers tels que les baillis étaient chargés de dresser, d'accord avec les plus apparents et notables, une liste de personnes qu'ils jugeaient capables d'être pourvus des dits états (2). Cet article ne remédie pas au mal, dit Guy Coquille (3), car advenant la vacation, il faut toujours aller solliciter en cour pour avoir faveur et estre choisi entre plusieurs, et ce choix est aussi dangereux et d'aussi grands frais que d'acheter ». Au milieu des tiraillements de la Ligue et des intrigues qui bouleversaient le royaume, il eût fallu une volonté tenace pour

(1) (T. III).

(2) Blois, 104. Picot, t. III, p. 179 et s.

(3) Picot, t. III, p. 186.

amener l'application de l'ordonnance de 1519 qui lésait tant d'intérêts. La disparition de Michel de l'Hospital rendit tout à fait illusoire cette ordonnance. Elle resta lettre morte.

Les députés, réunis à Blois une seconde fois, ne purent que constater l'inexécution des promesses qui leur avaient été faites. Les Etats réclamèrent encore une fois le système électif (1). Rien d'original ne sort de ces cahiers, mais le ton se fait plus agressif, le mécontentement éclate partout au souvenir de tant de remontrances dédaignées et de tant d'ordonnances tombées dans l'oubli.

Les Etats de la Ligue 1593, et les Etats de Paris en 1614, ne posèrent même plus la question, la résistance des privilégiés, la faiblesse des rois était venue à bout de la bonne volonté des Etats. Las d'une lutte sans chance de succès, ils se turent, laissant aux Grands Etats de 1789, merveilleusement préparés, forts de la faiblesse du pouvoir royal, et de l'abdication du Parlement, le soin de reprendre avec plus de force que jamais la lutte pour la réforme de l'organisation judiciaire.

(1) T. LXXVII, N. 51, 53. C. 452, 453.

CHAPITRE II

LES CAHIERS DE 1789

Les cahiers de 1789 ont été appelés souvent le Testament de l'ancienne France. On ne peut en effet qu'être frappé de l'unité de vues qui les caractérise, malgré la diversité de leurs origines, et la multiplicité de leurs rédacteurs. « Ne nous étonnons pas, dit M. Albert Desjardins (1), si nous trouvons un accord presque parfait entre les uns et les autres. Les mêmes besoins étaient ressentis sur toutes les parties du territoire. Les mêmes influences s'imposaient à toutes les classes de la société. Livrées à elles-mêmes, les assemblées électorales devaient se rencontrer sur bien des points. L'harmonie fut de plus assurée par un dernier travail des ardents publicistes qui s'étaient rendus maîtres des esprits ».

Et M. Chassin (2) confirme encore et explique cette

(1) A. Desjardins, *Les cahiers de 1789 et la législation criminelle*. Introd., p. 35. Paris. Pedone, Lauriel, 1883.

(2) Chassin, *Le génie de la Révolution*, t. I, p. 147.

unité de vues. « Durant les derniers jours qui précédèrent la réunion des électeurs, les principes précédemment exposés et démontrés sont réduits en axiomes, les brochures se transforment en modèles de cahiers ».

L'opinion de ces deux auteurs nous permettra de ne signaler que les plus saillants d'entre les vœux contenus dans les cahiers, ils n'en auront que plus de force, puisque nous saurons qu'ils présentent simplement, sous une forme plus hardie ou plus heureuse, l'unanimité des vœux présentés par tous.

En ce qui concerne la réforme de l'organisation judiciaire, tous la désiraient complète et définitive, quelques cahiers, ceux du clergé en particulier, semblaient vouloir se contenter de l'immovibilité, mais la plupart de ceux présentés par le tiers voyaient dans le système de présentation au roi de candidats élus, le remède définitif. Et ces désirs de la nation étaient si vifs, qu'ils inquiétaient le pouvoir royal. Dans le lit de justice du 8 mai 1888, dernière ressource du roi pour esquiver la convocation des Etats, Louis XVI présenta plusieurs édits et une ordonnance sur l'administration de la justice. On peut relever dans les préambules de ces édits les critiques très vives adressées par de Brienne et le garde des sceaux Lamoignon, à l'organisation judiciaire de l'ancien régime. Ces ordonnances ne furent jamais appliquées ; rendues pour tenir tête au Parlement, pour éviter la convocation des Etats, elles demeurèrent sans effet aucun.

La parole allait être laissée aux Etats généraux.

Le Clergé est celui des trois Ordres qui se montrera le plus réservé dans ses revendications, il proclame cependant les droits absolus de la nation sur le pouvoir judiciaire.

... Il sera demandé que, en consacrant de nouveau la loi de l'inamovibilité des offices, il ne puisse être fait aucun changement dans l'ordre des tribunaux, sans le consentement de la nation à laquelle ils seront responsables de leurs fonctions (1) (Meaux, p. 14).

... Que la nation conserve le droit de n'être jugée que par ses propres juges, en ce sens qu'il lui appartient de concourir à la constitution de l'ordre juridictionnel du royaume, à la formation des attributions particulières de chacun d'eux, de sorte qu'une fois établi cet ordre ne puisse être changé que du consentement de la nation et qu'il ne puisse d'ailleurs être arbitrairement troublé ou interverti soit par évocations, soit par commissions ou par tout autre moyen qui pourrait priver le justiciable de son juge naturel (2) (Dijon, p. 8).

... Que les magistrats soient nommés sur la présentation du corps, par forme de commission à vie, parmi les magistrats des tribunaux inférieurs pour les cours supérieures, et parmi les avocats pour les tribunaux inférieurs, après un suffisant examen de leur profession (3) (Vitry-le-François, p. 17).

(1-2-3) Résumé général, ou Extrait des cahiers de pouvoirs, instructions, demandes et doléances, remis par les divers Bailliages,

Les cahiers de pouvoirs de la noblesse sont encore plus énergiques, ils s'élèvent contre la multiplicité des tribunaux et leur mauvais recrutement, ils posent le principe de nomination par le roi sur la présentation du peuple (1).

... Que la vénalité des offices de judicature soit supprimée et les offices remboursés au décès des titulaires actuels, que les juges soient dorénavant nommés par le roi, sur la présentation du peuple, qu'ils ne puissent être destitués que pour forfaiture jugée (Péronne, Montdidier et Roye, p. 23). Le cahier de Ponthieu va plus loin (p. 23), il place directement les Etats généraux en haut de la hiérarchie judiciaire... Ils jugeront et puniront les prévarications du Tribunal de Cassation, ainsi que celles du Parlement, toute personne pourra leur adresser ses mémoires et griefs...

La noblesse, comme le clergé, tenait à établir de façon efficace et durable le contrôle absolu de la nation sur les corps judiciaires. Mais nobles et prêtres avaient peu souffert des tares de l'ancienne organisation de la justice, le Tiers Etat en avait au contraire supporté le joug écrasant, il n'est pas étonnant de retrouver dans ses cahiers plus de décision et plus de force. Ses députés apparte-

sénéchaussées et pays d'Etats du royaume, à leurs députés à l'ass. des Et. généraux ouverts à Versailles le 4 mai 1789, par une société de gens de lettres 3 volumes *Sainte Geneviève*, L. 757, t. I, cahiers du clergé.

(1) Extrait des cahiers de pouvoirs, *op. cit.*, t. II, Noblesse, section III, p. 97 et s.

naient presque tous aux fonctions de judicature, ils étaient mieux instruits que quiconque pour en discuter avec compétence. Sur 612 membres, près de 500 étaient ou des magistrats ou des hommes de loi (1). Paris avait envoyé 20 députés du tiers, il y avait, parmi eux, 3 magistrats de l'ordre judiciaire, 4 avocats et 11 notaires. La même proportion se retrouvait partout. A Agen, 5 députés, 3 avocats et 1 juge royal. Dans la sénéchaussée de Nérac, sur 2 députés, 1 juge royal et un avocat (2). A Condom, 2 députés, MM. Pélanque Béraut, procureur du roi, et Meyniel, avocat (3).

C'est dire assez quelle autorité peut s'attacher à ces doléances, qui avaient été exprimées et devaient être soutenues par des hommes qui connaissaient par expérience personnelle les tares de l'ancienne organisation judiciaire et mettaient leur compétence indiscutée au service des réformes que la nation réclamait.

... La Puissance judiciaire, essentiellement distincte du pouvoir législatif, ne peut être exercée au nom du roi que par des magistrats ou par des juges approuvés par la nation (Paris. extr.-muros, p. 16).

... Que le droit de choisir les membres des tribunaux soit réservé au roi, sur la représentation qui lui sera faite de trois sujets par les communes (Chalons, p. 28).

... Les juges seront électifs dans telle forme qu'il plaira au roi et aux Etats généraux (Vannes, p. 8)

(1-2-3) *op. cit.*, Extrait des cahiers des pouvoirs. Tholin, cahiers du Lot-et-Garonne.

... Que les officiers de justice soient remplacés par promotions graduelles entre eux et promotions des avocats exerçant au dit siège, aux charges de judicature, sur le choix fait au scrutin secret par tous les officiers, juges avocats et Procureurs desdits sièges, les Hôtels de ville y ressortissant et par l'assemblée de département (Saint-Quentin, p. 11).

... Tous les juges seront élus *par les juticiables*, dans une forme réglée par les Etats généraux du royaume, ils seront changés tous les 5 ans (Rennes, art. 26).

Ce dernier vœu demande le suffrage universel pour les juges. Le souci d'une magistrature indépendante hante les rédacteurs des cahiers.

... Le pouvoir judiciaire doit être exercé en France, au nom du roi, par des Tribunaux composés de membres *absolument indépendants de tout acte du Pouvoir exécutif* (Paris, p. 11).

... Que les Tribunaux supérieurs soient maintenus dans leurs droits contre les actes de la Puissance exécutive et ne répondent en corps qu'aux Etats généraux (Reims, art. 81). -

Nous avons cru utile de citer quelques-uns des vœux exprimés par les cahiers, rattachés à la longue série des revendications des Etats de 1400 à 1789, ils montrent combien avait été préparée l'œuvre qui fut accomplie par l'Assemblée nationale.

(1) *Op. cit.*, t. III, Tiers États.

Toutes les fois que la Nation a eu à s'occuper de l'organisation judiciaire, elle a demandé à en assurer par elle-même le contrôle. Les discussions de l'Assemblée nationale ne sont point le fait de quelques esprits avides de transformations hardies, mais bien le résultat des aspirations exprimées par la nation durant tout le cours de notre histoire. Il n'est pas une seule des innovations jugées les plus hardies, du législateur de 1790, qui ne puisse être retrouvée dans les doléances d'un cahier, ou les fallacieuses promesses d'une vieille ordonnance. La loi qui termina les travaux de nos assemblées révolutionnaires n'est que le dernier épisode d'une longue lutte soutenue à travers les siècles par la nation pour assurer la pleine indépendance de ses juges.

CHAPITRE III

L'ŒUVRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LA LOI DES 16, 24 AOÛT 1790

Parmi les grandes réformes, proposées à l'activité de l'Assemblée nationale, la réorganisation de nos corps judiciaires s'imposait à tous les esprits avec une telle évidence, que son principe recueillit la presque unanimité des suffrages.

Le souvenir des abus de l'ancien régime et le souffle de réformes qui agitait l'Assemblée ne pouvaient permettre de laisser de côté un pouvoir si étroitement lié à la vie même du pays.

« Tous ceux qui ont voulu changer l'esprit des nations, disait Bergasse, se sont attachés à organiser au gré de leurs desseins le pouvoir judiciaire (1) ». C'était nettement poser la question, l'Assemblée allait s'efforcer de la résoudre avec une compétence toute particulière qu'elle tenait de son recrutement lui-même. On y voyait briller une foule d'hommes de loi du plus haut

(1) Rapport à l'Ass. nationale, 19 août 1789, *Moniteur*.

mérite. Agier, André, Bergasse, Buzot, Brissot-Savary, Dedelay, Camus, Chabraud, Chapelier, Dumetz, Dupont, Fermon, Lanjuinais, Merlin (de Douai), Péthion, Prieur, Reivbel, Salicetti, Target, Thourer, Treillard, Tronchet. Tous devaient aux talents qu'il avaient déployés dans les fonctions judiciaires ou dans la profession d'avocat d'avoir été envoyés à l'Assemblée comme représentants du peuple. Leur compétence ne se trouva jamais en défaut, elle donna aux discussions de l'Assemblée le plus vif éclat, tout en imposant à ses travaux une méthode sûre, pratique et réfléchie.

Le premier principe proclamé, fut l'affirmation de la souveraineté nationale ; tous les pouvoirs émanent essentiellement de la nation et sont confiés par elle.

Dès le 17 août 1789, le député Bergasse, au nom du comité de constitution, présentait le premier rapport sur l'organisation du pouvoir judiciaire. « Il faut, dit-il, « que ce pouvoir ne mette en danger ni la liberté politique, « ni la liberté civile, il faut que dénué de toute espèce « d'activité contre le régime politique de l'Etat et n'ayant « aucune influence sur les volontés qui concourent à « former ce régime ou à le maintenir, il dispose, pour « protéger tous les individus et tous les droits, d'une « force telle que toute-puissante pour défendre et se- « courir, elle devienne absolument nulle, sitôt que « changeant de destination, on tentera d'en faire usage « pour opprimer (1). »

(1) Rapport Bergasse, *Monit.*, 19 août 1789.

Après avoir énuméré les mauvaises organisations, le rapporteur formulait quelques règles dont on ne doit pas s'écarter pour que le pouvoir judiciaire soit bien organisé.

1° Que le pouvoir judiciaire ne dépende essentiellement que de la nation.

2° Que les dépositaires du pouvoir judiciaire ne participent en rien à la puissance législative.

3° Que les tribunaux ne soient composés que d'un petit nombre de magistrats.

4° Qu'il ne soit pas créé plus de tribunaux que ne l'exige le besoin de rendre la justice.

5° Que les charges de la magistrature ne soient pas vénales.

6° Que le prince seul nomme les juges, mais qu'il ne puisse les choisir que parmi les personnes qui lui seront désignées par la nation.

7° Que les tribunaux soient le plus qu'il sera possible rapprochés du justiciable.

8° Que la justice soit rendue gratuitement.

9° Enfin que les juges soient responsables en toute matière de leurs jugements.

Toutes ces propositions, nous allons les retrouver formulées en articles de loi dans le rapport définitif présenté par Thouret le 22 décembre 1789.

Une transformation si complète de notre organisation judiciaire, amenant la suppression totale des Parlements, souleva une résistance violente, dirigée par

ces corps puissants, qui se voyaient dépossédés par la Nation après l'avoir appelée à leur aide.

La droite de l'Assemblée nationale se fit le champion de la cause des Parlements. Mais le siège des députés était fait, et ayant eu à se prononcer sur la motion Cazalès : « L'ordre judiciaire sera-t-il ou non reconstruit en entier », l'Assemblée adopta à une grosse majorité les conclusions de son rapporteur Thouret, et décréta la régénération absolue de l'institution.

Le discours de Thouret (1) mérite à bien des titres d'être signalé. S'élevant contre la vénalité des charges, il disait : « Le comité vous propose de consacrer comme maximes inaltérables, que la justice ne peut être rendue qu'au nom du roi, que les juges doivent être élus par les justiciables et institués par le roi. Tous les pouvoirs, ajoute l'orateur, émanent essentiellement de la nation et sont confiés par elle. Il n'y en a pas qui agisse plus directement, plus habituellement sur les citoyens que le pouvoir judiciaire. Les dépositaires de ce pouvoir sont donc ceux sur le choix desquels la nation a le plus grand intérêt d'influer. Cependant, il n'y a pas, dans un seul des tribunaux actuels, un seul juge à la promotion duquel elle ait eu part. Tous ceux qui nous jugent ont acquis ou par succession ou par achat ce terrible pouvoir de nous juger. Outre que cette intrusion a violé le droit imprescriptible

(1) 24 mars 1790. *Moniteur*, 90, t. I, p. 388, fasc. 95.

de la nation, qui nous répondra que dans le nombre de ceux qui ont traité du pouvoir judiciaire comme d'un effet de commerce, il ne s'en trouvera pas qui continueront de regarder comme une propriété ce caractère public qui n'établit entre eux et nous que la relation du devoir qui les lie et les dévoue au service de la nation ? » Et plus loin il ajoute... « Ne craignons pas que le scrutin populaire prive la chose publique du service de ces sujets précieux, dont la capacité éprouvée dans les tribunaux actuels n'a pas été ternie dans ces derniers temps par une conduite équivoque ou par une profession ouverte de sentiments anti-patriotiques. Plus d'un exemple a prouvé que le peuple n'est pas si facile à tromper sur ses vrais intérêts qu'on cherche quelquefois à le faire entendre et quoiqu'il soit vrai que les élections ne puissent pas donner toujours les meilleurs choix, il l'est en même temps que la nation ne pourra pas se faire autant de mal en exerçant son droit de choisir, qu'il lui en a été fait pendant qu'elle en a été privée, et surtout depuis quinze ans, par l'abusivité de l'admittatur des compagnies et par la funeste insouciance de la chancellerie.

« Tous les citoyens, avons-nous dit encore dans la déclaration des droits, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

La discussion ouverte sur ces considérations ne de-

vait pas tarder à prendre une ampleur considérable, les propositions les plus hardies se firent jour et dès le début deux députés, Duport et l'abbé Siéyès, proposèrent l'institution de jurés tant au civil qu'au criminel.

Le système Duport dans son ensemble est le suivant : Des jurés tant au civil qu'au criminel élus par le peuple, et des juges ambulants se transportant d'un point à l'autre pour présider les délibérations des divers jurys (1). M. Lanjuinais combat le système Duport, il raille les juges chevaucheurs, rendant leur sentence un pied dans l'étrier, ce qui n'est pas le meilleur moyen de rendre la justice.

Petion de Villeneuve admet comme excellente (2) la création des jurés, au criminel pas d'obstacles, au civil la question est plus délicate, car il faut des connaissances spéciales, la France avec ses trop nombreuses coutumes offre un terrain mal préparé. Il faut donc une transition, l'orateur la trouve dans le projet de Siéyès qui dit : « Quant à présent et jusqu'à ce que la France soit purgée des différentes coutumes qui la divisent et qu'un nouveau code complet et simple ait été promulgué pour tout le royaume, tous les citoyens connus aujourd'hui sous le nom de gens de loi et actuellement employés en cette qualité seront de droit inscrits sur le tableau des éligibles pour le jury ».

M. Thouret constate que l'accord est fait sur la pre-

(1) Séance du 29 mars 1790, *Monit.*, n° 30, p. 368.

(2) *Moniteur*, n° 96.

mière question, tout le monde veut le jury, mais tous ne le veulent pas de la même manière. En l'état actuel de la législation on ne peut l'étendre à tout. Il faut l'établir d'abord en matière criminelle, ensuite on pourra l'établir même en matière civile. Il s'agit ici d'un peuple ancien et non d'un peuple nouveau, simple dans ses mœurs.

Il faut examiner : 1° l'état de sa législation ; 2° sa situation politique ; 3° ce qu'on doit craindre ou espérer de l'opinion.

L'orateur s'occupe d'abord de l'état de la législation.

« On doit assortir, dit-il, l'organisation judiciaire à l'esprit et à la nature des lois, sinon le mouvement de la machine serait nul ou du moins funeste. Chez une grande nation riche par son sol, par les trésors de son activité et de son industrie, où la civilisation multiplie les ressorts qui agitent tous les intérêts, il est impossible que la législation ne soit pas une véritable science et qu'elle n'exige pas de longues et difficiles études. Ne croyons pas que quand les lois seront simples nous aurons une législation très simplifiée, nos dangereux commentaires, nos répertoires de jurisprudence plus dangereux encore, existeront plus poudreux, mais ils existeront toujours, puisqu'ils auront laissé dans les têtes des moyens de chicane et de discorde... Je conclus donc que l'état de notre législation ne permet point encore les jurés en matière civile (1).

(1) *Monit.*, p. 390, séance du 6 avril 1790.

« 2° La situation politique. Pendant qu'un peuple travaille à son organisation, tous les pouvoirs sont sans activité pour perfectionner cet ouvrage. Il ne faut rien hasarder qui puisse empêcher l'élasticité des ressorts politiques dans un temps d'agitation et de mécontentement individuel, il faut diminuer plutôt qu'augmenter la force de résistance.

« 3° L'opinion. En général, elle paraît inquiète sur la matière qui nous occupe. Les habitants des provinces attachent moins d'intérêt à l'administration qu'au service de la justice des tribunaux, parce que ce service est plus près d'eux, parce qu'il intéresse plus immédiatement leur vie, leur honneur et leur fortune. Il y a donc moins de danger à changer l'administration que l'ordre judiciaire.

« Ces réflexions générales, mais essentielles, montrent quels ménagements il faut porter dans la matière qui vous occupe ».

De Lameth, Robespierre, Goupil de Préselin, Gassin, Buzot, Rabaud de Saint-Etienne prirent tour à tour la parole, les projets d'institution du jury au civil étaient bien compromis, l'intervention de l'abbé Siéyès resta sans effet. « Il ne faut pas, en l'état actuel de la législation, remplacer des juges expérimentés par des citoyens ignorant tout du droit. » Siéyès se contente pour le moment, et jusqu'à ce que la France soit purgée des différentes coutumes qui la divisent, de prendre les jurés parmi les hommes de loi, qui seuls seront éligibles (1).

(1) *Moniteur*, séance du 8 avril.

Tronchet prit le dernier la parole dans cette longue discussion (1). Il repousse l'institution des jurés au civil, et combat le système Duport, comme celui de l'abbé Siéyès, le premier qui est calqué sur le régime anglais à cause de la différence entre les deux législations, le second à cause du trop grand nombre de jurés.

Il se range au système des juges permanents.

« Pour juger une question de droit, il faut être instruit de la loi,... l'intention de l'abbé Siéyès est que tous les citoyens puissent un jour être instruits des lois, mais d'abord il sera difficile de n'avoir qu'un seul Code; ensuite quelque chose qu'on fasse jamais dans un grand empire qui renferme vingt-cinq millions d'habitants agités par des passions et par des intérêts différents, le Code ne sera assez simple pour que les particuliers d'une conscience un peu délicate se permettent de juger...

« Avec des juges permanents vous avez une garantie infaillible de l'impartialité de la justice des jugements; avec des juges mobiles cette garantie disparaît. Ajoutez à ces moyens, la réputation et l'honneur du tribunal; si vous avez des juges qui se succèdent rapidement, vous détruisez toute espèce d'émulation, tout intérêt d'honneur. Une association de juges permanents est donc une constitution plus utile et plus pure, une meilleure garantie pour la liberté individuelle. Mais,

(1) *Moniteur*, séance du 28 avril.

dit-on, et la liberté publique ? Nous n'avons pas à craindre cet esprit de corps si souvent dangereux ; les tribunaux que vous avez créés ne ressembleront pas à ceux que vous avez anéantis : Elus par le peuple, toujours dépendants du peuple, réduits à la simple qualité de juges, soumis à une responsabilité sévère, que pourraient-ils contre la liberté publique. »

L'Assemblée se rangea à cet avis et décréta qu'on admettrait les jurés en matière criminelle, mais non en matière civile (1). Elle décida de même que les juges d'appel seraient sédentaires.

Ce premier résultat acquis, on aborda la grosse question de la durée des fonctions.

Les juges seront-ils établis à vie ou pour un temps déterminé (2). M. d'André, ancien conseiller au Parlement d'Aix, s'élève contre l'institution à vie. « Il n'est pas douteux, dit-il, que des hommes qui seraient juges pour la vie, regarderaient leurs offices comme des propriétés et chercheraient à étendre leurs prérogatives, il n'est pas douteux qu'à la longue l'esprit de corps attaquerait la liberté. La seule objection qui puisse d'abord paraître raisonnable est celle-ci : des juges à temps ne seraient pas de bons juges ; je crois, au contraire que des juges à vie seraient de mauvais juges. Il est certain qu'un magistrat assuré de conserver son état toute sa vie, se fait une routine et n'étudie plus :

(1) Séance du 1^{er} mai, *Monit.*, 2 mai 1790, n° 122.

(2) Séance du 3 mai.

on peut sur ce point en croire mon expérience. Les juges honorés du choix du peuple, croiront n'avoir plus rien à apprendre et n'avoir plus qu'à juger, ainsi l'inamovibilité est un moyen sûr d'avoir de mauvais juges. Le magistrat à temps désirant se faire continuer travaillera et rendra bonne justice ».

M. Buzot. . « Le peuple peut être trompé, séduit, et si les juges étaient inamovibles, vous le puniriez de sa faiblesse et de son erreur, ou plutôt de l'erreur de ceux qu'il aurait chargés de ses intérêts, car il ne peut élire que par des représentants. Je ne suis pas rassuré par la responsabilité des juges, car cette responsabilité doit avoir des bornes... Si les magistrats inamovibles se coalisent avec le pouvoir ministériel, ils s'empare-raient des législatures ; nulle réforme dans l'ordre judiciaire ne serait possible, et le pouvoir ministériel avec cet appui prendrait des accroissements funestes... »

La discussion fut fermée après le discours de M. Roederer, conseiller au Parlement de Metz, qui se prononçait pour l'élection à temps et l'Assemblée décréta : Les juges ne doivent être élus que pour un temps déterminé.

Elle décrétait également dans la même séance qu'ils pourraient être réélus sans intervalle (1).

Le mardi 1 mai, l'Assemblée nationale décidait par

(1) Séance du 3 mai.

517 voix contre 274 que les juges exerceront leurs fonctions pendant six années. La discussion avait été vive : M. de Clermont-Tonnerre proposait une durée de huit années. M. d'André, au contraire, estimait que quatre années seraient suffisantes.

... « Je me suis déterminé pour un temps très court, sur l'opinion d'un jurisconsulte célèbre qui me disait : « Je serais volontiers juge pour très peu de temps, je ne consentirais pas à l'être pour un temps considérable .. Je serais très fâché que les magistrats considérassent la judicature comme une profession, et les offices comme des propriétés... quel sera le jurisconsulte célèbre qui, après dix ans, n'aura pas entièrement perdu son état... »

M. Garat... « Si vous restreignez, le terme de la judicature, vous dépouillerez les places de la magistrature de tout ce qui pouvait les faire envier d'un honnête homme, je ne connaîtrais que deux espèces d'hommes qui voudraient les occuper : 1^o les avocats indignes de leur art, repoussés de leur ordre et tel qu'on vous dépeint l'avocat Patelin. 2^o Les jeunes avocats qui ne doutent de rien parce qu'ils ne savent rien et dont le Fier en Fat de l'Enfant prodigue nous offre le modèle. Si on a cru qu'un avocat après 4 ans pourrait reprendre la carrière qu'il a quittée, on s'est trompé, la clientèle ne s'entretient que par le patronage ».

Le lendemain, 5 mai, l'Assemblée nationale abordait la question la plus importante de toutes pour le

sujet qui nous préoccupe. Les juges seront-ils élus par le peuple et institués par le roi ?

Sur la proposition de M. d'André la question fut divisée et on passe d'abord à la première. Les juges seront-ils élus par le peuple. La discussion fut très courte, l'opinion de l'Assemblée était faite, elle arrêta dès son début le long exposé historique que l'un des députés, M. Bouche, avait entrepris, et décréta à l'unanimité que les juges seraient élus par le peuple.

Ainsi donc cette Assemblée si divisée sur les questions d'application du système, se prononçait à l'unanimité pour l'adoption du principe. Ce vote méritait d'être signalé tout particulièrement, il montre quel espoir immense ces hommes éclairés, appartenant en grand nombre aux carrières juridiques, mettaient dans la réalisation de ce principe. Les juges seront élus par le peuple.

Et le désir de rendre les juges absolument indépendants du pouvoir exécutif était si vif que beaucoup de députés s'élevèrent contre le système d'institution par le roi, Mougins de Roquefort et Barnave furent les partisans convaincus de l'institution par le peuple, de Clermont-Tonnerre, de Cazalès et l'abbé Maury défendirent pied à pied les prérogatives du roi, et l'Assemblée, longtemps indécise, se prononça enfin pour un moyen terme. On conservait au roi l'illusion de nommer les juges, alors qu'en fait, il était lié par le choix du peuple, qu'il ne pouvait ni refuser ni contrôler.

Par 503 voix contre 450 il fut décrété :

1° Le roi n'aura pas le droit de refuser son consentement à l'admission d'un juge présenté par le peuple.

2° Les électeurs ne présenteront qu'un seul sujet.

Le pouvoir laissé au roi était bien faible, il sauvegardait cependant le principe que Clermont-Tonnerre posait avec une netteté qui dut certainement frapper l'assemblée.

« Le juge est un homme dont les fonctions complexes lui permettent de dire : Il y a un fait, voilà ce que la loi ordonne ; ma décision doit être exécutée.

« Le premier effet de ce prononcé du juge émane du peuple, le second du pouvoir exécutif. D'après cette base, je dis que le juge doit tenir son pouvoir du peuple et du roi.

« Il reçoit ses fonctions du peuple, il reçoit la portion exécutive du monarque, il doit donc être institué par le roi, après avoir été élu par le peuple (1). »

L'institution par le roi, décrétée par l'Assemblée, ne donnait au monarque, avons-nous dit, que l'illusion de nommer les juges, et cette diminution nouvelle du pouvoir royal était dictée à l'Assemblée par son désir de rendre le pouvoir exécutif incapable de porter atteinte à la puissance législative qu'elle représentait. Aux lamentations de Cazalès qui s'écriait : « Si le projet du gouvernement démocratique a pu vous égarer, il serait

(1) *Moniteur*, séance des 5 et 6 mai 1790.

moins coupable de l'annoncer hautement à tout l'univers que de nous mener par une marche astucieuse à ce but funeste... » Roederer répondait en précisant les craintes de la majorité : « Le grand principe auquel il faut s'attacher, disait-il, c'est que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne doivent jamais être confondus. Or, pour garantir que cette confusion n'aura jamais lieu, il faut absolument séparer le pouvoir du jugement, du pouvoir des armes. La réunion de ces pouvoirs donnerait le moyen de détruire et d'attirer sur la tête du prince le pouvoir législatif, car on peut en imposer aux hommes et par l'action et par l'appareil de la force, et encore par l'action et l'appareil de la justice.

« Ceci posé, on se demandera qu'est-ce qui restera au roi ? Je répondrai que le roi aura non seulement l'exécution des jugements, mais encore le droit de surveiller les juges aux tribunaux, et de les citer devant la Cour Suprême, s'ils s'écartent de leurs devoirs ; le droit d'y citer, par des magistrats de son choix composant le ministère public, tous les délits, tous les attentats contre la propriété et contre la liberté (1). »

Ces paroles trahissaient le désir de la majorité d'émanciper à jamais le pouvoir judiciaire du pouvoir exécutif. La discussion de ce grand principe fut terminée ce jour-là, et le comité de constitution chargé de

(1) *Moniteur*, séance du 7 mai 1790.

s'en inspirer pour la rédaction du projet qu'il aurait à soumettre à l'Assemblée.

Ce projet, présenté par le Président du comité Thouret, vint en discussion le 5 juillet 1790. Il comprenait quatorze titres. Ses auteurs s'étaient inspirés des volontés manifestées par l'Assemblée, lors des discussions que nous venons de mentionner, aussi fût-il adopté presque sans amendements nouveaux. Nous n'indiquerons que les articles intéressant le sujet que nous nous sommes proposé, n'y ajoutant d'autres commentaires que ceux soulevés par la discussion devant l'Assemblée, et qui nous sembleront propres à éclairer le débat, ou à préciser l'intention manifeste des législateurs.

Projet présenté à l'Assemblée nationale par le comité de constitution (1), et décrété par elle.

TITRE I

Des juges en général

Art. I. — La justice sera rendue au nom du roi.
Adopté.

Art. II. — La vénalité des offices est abolie, les juges rendront la justice gratuitement et seront salariés par l'Etat. Adopté.

(1) *Moniteur*, séance du 5 juillet 1790. *Bulletin* du 6 juillet, n° 187.

Art. III. — Les juges seront élus par les justiciables. Adopté.

Art. IV. — Ils seront élus pour six ans et seront rééligibles. Adopté.

Art. V. — Il sera nommé aussi des suppléants qui, selon l'ordre de leur nomination, remplaceront jusqu'à l'époque de la prochaine élection les juges dont les places viendront à vaquer dans le cours de six années. Une partie sera prise dans la ville même du tribunal pour servir d'assesseurs en cas d'empêchement momentané de quelques-uns des juges. Adopté.

.

Art. VIII. — Les officiers chargés des fonctions du ministère public seront nommés à vie par le roi. Adopté.

Art. IX. — Les juges et officiers du ministère public ne pourront être dépossédés que pour forfaiture dûment jugée et par juges compétents. Adopté.

Art. X. — Nul ne pourra être élu juge ou suppléant, ou chargé des fonctions du ministère public, s'il n'est âgé de 30 ans accomplis et s'il n'a été pendant cinq ans juge ou homme de loi exerçant publiquement devant un tribunal. Adopté.

Cet article, qui fut finalement adopté en entier, donna lieu à une très vive discussion (1).

M. Folleville. Je demande un mot plus générique que celui d'homme de loi, et c'est celui de citoyen. Cette

(1) *Ibid. Moniteur*, séance du 5 juillet.

proposition est fondée sur la constitution elle-même qui veut que tous les hommes soient également admissibles à toutes les charges de l'Etat à toutes les fonctions.

M. André. J'avais demandé la parole, pour présenter cet amendement. Il est conforme aux principes que tout citoyen capable d'être juge soit éligible. On a dit ou du moins on m'a dit à moi, qu'il fallait pour être juge connaître les lois, mais le comité ne garantit point de cet inconvénient. Il y a beaucoup de juges qui après cinq ans d'exercice ne connaissent pas les lois. Dans ma province, il y a des arbitres qui ne sont pas hommes de loi et dont cependant on est fort content. Si les gens de loi ont seuls le droit d'être éligibles aux places de judicature, vous laisserez une corporation dans l'état... (1)

.

Art. XV. — La procédure par jurés aura lieu en matière criminelle. Adopté.

(1) Cette idée, alors repoussée, ne devait pas tarder à être présentée avec succès devant une autre assemblée. L'obligation imposée aux citoyens pour être élus juges ou suppléants, fut rapportée dans les premières séance de la Convention nationale, sur la proposition de Danton, alors ministre de la justice. Nous verrons alors plus loin les effets déplorables de cette réforme qui a été, selon nous, la cause principale de l'échec des juges élus.

TITRE II

Des Juges de Paix (1).

Art. I. — Un juge de paix par canton et des prud'hommes assesseurs. Adopté.

Art. II. — Le juge de paix ne pourra être choisi que parmi les citoyens éligibles aux administrations de département et de district, et âgés de 30 ans. Adopté.

Art. IV. — Le juge de paix sera élu au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages par les citoyens actifs réunis en assemblées primaires, le recensement sera fait en commun par les commissaires de chaque assemblée. Adopté.

Art. VI. — Chaque municipalité de canton nommera au scrutin de liste et à la pluralité relative quatre notables destinés à faire les fonctions d'assesseurs du juge de paix. Adopté.

Art. VIII. — Les juges de paix et prud'hommes seront élus pour deux ans et pourront être réélus.

(1) *Moniteur*, séance du 7 juillet 1790.

TITRE III

Des tribunaux de district (1).

L'article 1^{er} du projet présenté portait qu'il y aurait un tribunal composé de 3 membres par district. Il fut très vivement discuté.

M. Nogaret soulève la question de l'appel. Il propose le système suivant dans chaque département, un tribunal d'appel de 7 membres. Dans chaque district, un tribunal de 3 membres.

M. Chabroud propose que les tribunaux de district soient employés en même temps et pour le premier et pour le second degré de juridiction, que chacun d'eux soit dans son enclave, tribunal de première instance et qu'ils soient tribunaux d'appel les uns à l'égard des autres.

Ce magistral discours fut imprimé aux frais de l'Assemblée qui décida d'adopter le plan proposé par Chabroud.

Le 27 juillet, Thouret présentait un nouvel article 1^{er} amendé d'après les décisions de l'Assemblée.

Art. I. — Il sera établi dans chaque district (2) un

(1) *Moniteur*, séance du 20 juillet.

(2) Tribunaux de district du Lot-et-Garonne, Agen, Nérac, Castel-

tribunal composé de 5 juges auprès duquel il y aura un officier chargé des fonctions du ministère public, les suppléants seront au nombre de 4 dont deux seront pris dans la ville de l'établissement. Adopté.

Art. II. — Dans les districts où se trouvera une ville de plus de 50.000 habitants, le nombre des juges sera porté à six qui se diviseront en deux chambres pour les causes de première instance et pour l'appel des jugements des juges de paix. Adopté.

Art. III. — Celui des juges qui aura été élu le premier présidera. Adopté.

.

TITRE IV

Des Appels.

Art. I. — Les juges de district seront juges d'appelles uns à l'égard des autres.

jaloux, Tonneims, Marmande, Villeneuve, Valence, Montflanquin, Lauzun.

TITRE V

De la forme des Elections (1).

Art. I. — Pour procéder à la nomination des juges de district, les électeurs du district convoqués par le procureur syndic, nommeront les juges du tribunal de district au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages, ils se réuniront à cet effet dans la ville qui sera désignée pour l'élection et au jour qui aura été désigné et publié par le procureur syndic du district quinze jours à l'avance.

.

TITRE XII

Du tribunal de Cassation

Le 21 août l'Assemblée décrétait :

Art. I. — Le tribunal de Cassation sera unique et sédentaire auprès du Corps législatif.

La loi du 1^{er} décembre 1790 décidait que les membres

(1) Séance du 4 août 1790. *Moniteur*.

de ce tribunal seraient élus pour 4 ans, un par département. Mais la moitié seulement des départements votait à tour de rôle dans les quatre ans pour qu'il n'y eût pas un trop grand nombre de membres.

L'Œuvre de l'Assemblée nationale était terminée. La réforme si importante de la magistrature judiciaire était accomplie.

Avant d'examiner les résultats obtenus par l'application du décret, rendu le 24 mars 1790 sur le rapport de Thouret, il importe de bien dégager les intentions de l'Assemblée nationale, ses préoccupations, le but qu'elle s'était proposé d'atteindre. C'est à la refonte complète du système judiciaire qu'avaient tendu les efforts de la majorité, non peut-être sans un regard attendri en arrière, vers ces anciens corps si puissants, auquel presque tous les orateurs de l'Assemblée s'honoraient d'avoir appartenu.

« S'il nous eût été possible, disait Bergasse dans son rapport d'améliorer simplement au lieu de détruire nous l'eussions fait d'autant plus volontiers que la nation n'a sans doute pas oublié tout ce qu'elle doit à ses magistrats. Combien, dans les temps de trouble et d'anarchie, leur sagesse lui fut salutaire, combien, dans les temps du despotisme, leur courage, leur fermeté, leur dévouement patriotique ont été utiles à la cause toujours trop abandonnée des peuples.

« Malheureusement, quand on est appelé à fonder les bases d'un grand empire, ce n'est pas de reconnais-

sance qu'il faut s'occuper, c'est de justice... Notre magistrature avait été fortement instituée pour résister au despotisme, si elle conservait toute la force de cette institution l'emploi de cette force pourrait facilement devenir dangereuse à la liberté (1) ».

Ces regrets sont revenus fréquemment dans les discours des divers orateurs, ils n'ont jamais arrêté le zèle réformateur de l'Assemblée. On avait fait table rase de toutes les institutions judiciaires pour les recréer suivant la formule démocratique : Toute justice émane de la nation.

C'est ce sentiment si vif de la puissance du peuple qui fit chercher dans l'élection le meilleur pour ne pas dire l'unique moyen de l'assurer sur des bases solides. Le principe en fut voté à l'unanimité avons-nous dit, et sans discussion aucune. Cazalès constatait à la séance du 5 mai 1790 que s'il n'avait pas entrepris de soutenir le système de la nomination par le roi, c'est qu'il aurait eu à lutter contre le sentiment général, ne pouvant ignorer que « cette opinion paraîtrait condamnable aux membres les plus sages de l'Assemblée ».

« Le principe électif était devenu, dit M. Douarche (2), une sorte de dogme ». Pour l'assurer, l'Assemblée conduisit avec la plus grande méthode sa discussion et le projet décrété, qui forme encore la base de notre système judiciaire, présentait toutes les garanties désirables. Si

(1) *Moniteur*, séance du 17 août 1789.

(2) Douarche, *Les Tribunaux Civils de Paris*. Introduction, xxxiii.

le régime électif vint à sombrer au cours de la bourrasque révolutionnaire, ce fut certainement parce que l'on s'écarta peu à peu des règles fort sages décrétées par l'Assemblée nationale.

Mais nous croyons qu'il est profondément injuste d'en rendre responsables les députés de l'Assemblée ; la seule lecture du *Moniteur* doit les laver de l'accusation sévère portée contre eux par Taine (1).

« Avocats inconnus, gens de loi d'ordre subalterne, notaires, procureurs du roi, commissaires de terrier, juges et assesseurs de présidial, baillis et lieutenants de bailliage, simples patriciens enfermés depuis leur jeunesse dans le cercle étroit d'une médiocre juridiction ou d'une routine paperassière ». Voilà le cas que fait Taine des hommes éminents dont les discours éclairés s'élèvent parfois jusqu'aux sommets les plus élevés où puissent atteindre la raison et le cœur humain.

« Tout au plus peut-on reprocher, dit très justement M. Douarche (2), à ces néophytes arrivés tard à la vie publique, d'avoir trop cru à la toute-puissance des théories rationnelles. La Révolution leur est apparue comme une ère nouvelle, où la fraternité humaine allait entrer en pratique. Ils n'ont pas assez écouté sur plusieurs points les voix expérimentées qui leur rappelaient la permanence des instincts mauvais contre lesquels une société doit se prémunir. Aussi de ce côté-là

(1) H. Taine, *La Révolution*, t. I, p. 155.

(2) Douarche, *Trib. Civ. Introd.*, xxxi.

le temps n'a pas tardé à faire brèche dans leur édifice. »

La brutalité des faits nous force nous aussi à constater cette brèche, mais nous croyons qu'un examen un peu approfondi nous en découvrira l'origine, et nous n'en persistons pas moins à penser que si l'édifice a croulé, c'est peut-être parce que on a voulu trop charger la superstructure. C'est là l'œuvre des architectes qui devaient conserver le monument, pourquoi l'imputer à ceux qui en ont construit les fondations.

CHAPITRE IV

APPLICATION DU SYSTÈME

Les premiers juges élus.

Conformément à la volonté de l'Assemblée nationale, les électeurs se réunirent dès le mois de novembre pour procéder à l'élection des administrateurs et des juges.

Les assemblées primaires, composées de tous les citoyens actifs, âgés de 25 ans, domiciliés depuis un an dans le canton et payant une contribution directe de la valeur de trois journées de travail, devaient élire les juges de paix.

Ces mêmes assemblées devaient, en outre, élire, à raison de un par cent citoyens actifs, les électeurs du second degré.

Ceux-ci devaient obligatoirement être pris parmi les citoyens payant une contribution au moins égale à dix journées de travail. Ce corps électoral, composé de la centième partie des citoyens actifs, devait élire les juges des tribunaux de district.

Il serait intéressant de suivre le travail des assemblées électorales dans la France entière, c'est là une tâche qui dépasserait de beaucoup les limites de notre travail, nous nous contenterons d'étudier les résultats des élections à Paris d'abord, et ensuite dans un coin de notre pays qui nous est particulièrement cher, le Lot-et-Garonne. Nous croyons qu'il ne sera pas ensuite par trop téméraire de généraliser le résultat de nos observations et de porter une vue d'ensemble sur le corps des magistrats élus en 1790. Nous ne nous hasarderons du reste dans cette voie, que suivant l'exemple qui nous en a été donné, par les éminents historiens de l'organisation judiciaire sous la Révolution.

Les Elections à Paris.

Le 3 novembre 1790, l'Assemblée nationale décidait que le 8 du même mois les électeurs des six arrondissements de Paris devraient se réunir pour la nomination des juges. En conséquence de ce décret, le procureur de la commune établit les convocations pour le lundi 8 novembre.

Par suite d'une pétition adressée à l'Assemblée nationale par divers journaux et clubs, parmi lesquels la Société des Electeurs patriotes, il fut décidé que les électeurs seraient réunis en commun pour la vérification des pouvoirs et pour les élections. Ces discussions

à l'Assemblée provoquèrent un certain retard, qui fut mis à profit par les journaux.

Quelques candidatures furent mises en avant. Camille Desmoulins (1), entre autres, soutenait Le Peletier de Rosambo, gendre de Malesherbes.

Le 18 novembre 1790, les électeurs se réunirent dans la salle de l'évêché métropolitain, sous la Présidence du doyen d'âge, l'avocat Carré (2). Le 20 novembre, un président fut élu, en la personne du capitaine de vaisseau Kersaint. Le 22, Pastoret était secrétaire et MM. Domanget, Lemoyne des Essarts et Bruneau, scrutateurs généraux.

Le 24 commença l'élection des juges. Pour les six tribunaux de Paris il y avait 30 juges et 24 suppléants à nommer. Pour être élu, il fallait obtenir la majorité absolue, mais au troisième tour la majorité relative suffisait.

On ne votait que pour un juge à la fois.

Six cent quatre-vingt-six électeurs prirent part à ce premier scrutin.

Près de la moitié de ces électeurs étaient des hommes de loi. Trois cent quinze, en effet, exerçaient les professions d'avocat, procureur ou magistrat, le reste com-

(1) Révolution de France et du Brabant, n° 47, 15 octobre 1790.

(2) E. Charavay, *Ass. Electorale de Paris, 1790-1791. Collect. des doc. relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révol.*, Paris, 1906. Noblet-Quantin, t. I. Introduit.

prenait des commerçants, quelques anciens officiers des ecclésiastiques et des bourgeois (1) (2).

Le premier juge élu par 372 voix fut un ancien conseiller au Parlement de Paris, Emmanuel Fréteau, député du bailliage de Melun à l'Assemblée nationale, né à Paris en 1746. Furent élus successivement le 25, le 26 et le 27 novembre, les députés : Merlin de Douai, Adrien Du Port, Thouret, Target, Treilhard, Le Peletier, de Saint-Fargeaux et l'avocat Agier. Les sept premiers juges élus appartenaient tous à l'Assemblée nationale, dont ils étaient incontestablement, dit M. Charavay, des lumières judiciaires. Ces choix, particulièrement heureux, attestent la sincérité et la compétence des électeurs parisiens, et le tableau ci-contre ne peut que fortifier cette impression.

(1) Liste manuscrite des électeurs de 1790. *Archives nationales*, B I¹.

(2) Charavay, *op. cit.*

24 novembre	1. Emmanuel Freteau	député de Melun, ancien conseiller au Parlement.
25 »	2. Merlin de Douai	député.
26 »	3. Adrien du Port	député.
»	4. Thouret	député.
»	5. Target	député.
27 novembre	6. Treilhard	député.
»	7. Le Peletier de St-Fargeaux	député.
»	8. Agier	avocat.
29 novembre	9. Lefebvre d'Ormesson	conseiller d'Etat.
»	10. Morel de Vindri	avocat.
30 novembre	11. Dionis du Séjour	ancien conseiller au Parlement.
»	12. Chabroud	député.
»	13. Tronchet	député (un des plus éminents jurisconsultes de l'Association nationale.
1 ^{er} décembre	14. Bigot de Preameneu	avocat.
»	15. Minier	avocat.
3 décembre	16. Annet Recolène	avocat.
»	17. Garran de Coulon	avocat.
4 décembre	18. Nicolas Oudart	avocat.
»	19. Vermeil	avocat.
»	20. Delavigne	avocat.
5 décembre	21. Charles d'Augy	avocat.
»	22. Clément de Blavette	ancien conseiller au Parlement.
6 décembre	23. Héraut de Séchelles	ex-avocat général au Parlement.
»	24. Charles Voidel	député.
7 décembre	25. Pétion de Ville-neuve	député.
»	26. Le Peletier de Rosambo	ancien président au Parlement.
8 décembre	27. François Gorgue-reau	avocat.
9 décembre	28. Gaultier de Biauzat	député.
10 décembre	29. L'Héritier	ancien conseiller à la Cour des Aides.
11 décembre	30. Mutel	ancien conseiller au Châtelet.

Furent également nommés le 11 décembre, Alix et Mauricault, avocats, en remplacement de Le Peletier de Saint-Fargeau et Pétion de Villeneuve, nommés déjà juges, le premier dans le département de l'Yonne, le second dans celui d'Eure-et-Loir.

Les journaux approuvèrent généralement le choix des électeurs, Etienne Feuillant, dans *Le Soir* du 26 mars 1790, Cérutti dans *La Feuille Villageoise*, 2 décembre 1790, Brissot dans *Le Patriote Français* des 25 mars et 4 décembre décernèrent de grands éloges aux juges nouvellement élus.

Camille Desmoulins écrivait (1) : « à Paris le choix des juges a répondu à nos espérances. »

Le 13 décembre on procéda à l'élection de 24 suppléants, et les scrutins ne se terminèrent que le 30 du même mois. Furent élus : 1. Marcilly, avocat ; 2. Brunet, avocat ; 3. Muguet de Nanthau, député ; 4. Léonard Robin, avocat ; 5. Vanin, maître des comptes ; 6. Miller, ancien substitut du procureur général du Parlement ; 7. Millet de Gravelle, avocat ; 8. Dommaget, avocat ; 9. Roederer, député ; 10. Quesnay de Saint-Germain, conseiller à la Cour des aides ; 11. Joseph la Caze, avocat ; 12. Marin Carouge, homme de loi ; 13. Jolly, homme de loi ; 14. Antoine Rivière, homme de loi ; 15. Pierre Augustin Hémeri, homme de loi ; 16. Guyot Desherbiers, avocat ; 17. Archambault,

(1) Charavay, *ibid.* Révolutions de France et du Brabant, n° 56.

avocat ; 18. Viellart, député ; 19. Menessier, avocat ; 20. Bureau du Colombier, avocat ; 21. Daulat, avocat ; 22. d'Anthonay, procureur du roi de la connétablie ; 23. Dumesnil, avocat ; 24. Pons de Verdun, avocat ; 25. Marc René Gaigne, doyen de l'amirauté de France. Ce dernier remplaçant Vanin qui avait refusé.

Sur les 54 élus, tant juges que suppléants, il y avait 15 députés, 7 magistrats, 3 membres de la municipalité de Paris, tous les autres étaient avocats (1).

Le doyen des juges était Tronchet, âgé de 64 ans. Les plus jeunes, Adrien du Port et Hérault de Séchelles, 31 ans. La moyenne était de 40 à 50 ans :

Voici quels furent les présidents des six tribunaux.

1 ^{er} arrondissement.	— <i>Président</i> : Adrien du Part		
2 ^e	»	»	: Freteau
3 ^e	»	»	: Thouret
4 ^e	»	»	: Treilhard
5 ^e	»	»	: Target
6 ^e	»	»	: Merlin de Douai

Le Conseil général de la commune procéda dans le plus grand apparat à l'installation des tribunaux, les 25 et 26 janvier 1791 (2). « La marche était ouverte par un détachement de cavalerie suivi de la musique militaire de la ville.

(1) Charavay, *ibid.*

(2) Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution, publiés par Sigismond Lacroix. Paris, 1902, Cerf. Noblet. 1^{er} série, t. II, p. 215 et s.

Venaient ensuite, précédant le maire, 4 huissiers du Tribunal municipal, entourés des gardes de la ville, colonel en tête.

Le Tribunal du 3^e arrondissement reçut le premier la visite du conseil.

Après l'installation et la prestation de serment, le Président du Tribunal, Thouret, prononça quelques paroles. « Les juges qui remplissent ces tribunaux, disait-il, votre confiance les y a placés, ainsi la nation a reconquis l'exercice de sa souveraineté, dont tous les pouvoirs publics émanent, et de tous ces pouvoirs, celui qu'il lui importait le plus de déléguer par elle-même est le pouvoir judiciaire, parce que c'est celui qui influe le plus habituellement sur le caractère national et sur le bonheur des individus.

« De cette délégation naît entre le peuple et ses magistrats un engagement réciproque qui est le même dans les branches diverses de l'administration publique et sur lequel reposent les bases fondamentales de tout le système social.

L'installation de ce tribunal terminée, le conseil général se mit aussitôt en marche, pour procéder à celle du tribunal du 4^e arrondissement, présidé par Treilhard. La cérémonie se déroula partout avec la même ampleur ; avec une élévation de pensée qui est à noter, sans emphase ni déclamations d'aucune sorte, les six présidents renouvelèrent à la nation leur désir de rendre une justice impartiale et éclairée.

Les tribunaux ouvrirent leurs audiences à partir du 27 janvier 1791, présidés par des suppléants lorsque le Président se trouvait être un député, conformément aux décrets des 29 octobre 1790 et 19 janvier 1791.

Les Elections dans le Lot-et-Garonne.

Les Elections se firent dans toute la France avec le même calme qu'à Paris, dans le département de Lot-et-Garonne, le seul que nous nous soyons proposé de signaler, on procéda d'abord à la formation des tribunaux des neuf districts du département. Agen, Villeneuve, Marmande, Nérac, Casteljaloux, Lauzun, Monflanquin, Tonneins et Valence.

Le 5 octobre, l'assemblée électorale du district d'Agen terminait ses élections. Avaient été successivement élus (1).

1° Raymond Bory, avocat, président du directoire de département.

2° Jean Lafitte, ci-devant lieutenant général du présidial.

3° Martinelly, ci-devant premier avocat du roi au même siège.

(1) *Journal historique du départ. du Lot-et-Garonne*, 1790.

Archives départ., procès-verbaux des assemblées Electorales.

Douarche, *Notes sur la justice et les tribunaux à Agen pendant la Révolution*, p. 73 et s.

4^o Pierre Bergognie, administrateur du département, ci-devant conseiller au présidial.

5^o Joseph Vigué le père, ci-devant conseiller au présidial.

Suppléants : 1^o Lacuée, l'ainé, ci-devant conseiller au présidial.

2^o Falagret, l'ainé, ci-devant conseiller au présidial.

3^o Paquin, le fils, avocat.

4^o Uchard, ci-devant lieutenant particulier au présidial.

M. Douarche, dans son livre sur la Justice et les Tribunaux à Agen pendant la Révolution, apprécie très favorablement les résultats de ces premières élections. « Le corps électoral, dans cette première épreuve, obéissait à de prudentes et sages inspirations, s'efforçant de concilier les traditions et l'expérience du passé avec le mouvement des idées et les progrès des temps nouveaux. L'intelligence, les lumières et la valeur morale des juges élus ne pouvaient être mis en doute. Les électeurs, il faut le proclamer, avaient fait des choix irréprochables, grâce à l'esprit de concorde et à la sincérité passionnée qui animaient indistinctement tous les rangs du peuple et de la bourgeoisie. »

Dans les autres districts, les choix furent aussi heureux, et comment ne l'auraient-ils pas été alors qu'un unique désir animait les esprits, choisir les plus dignes, les plus capables pour rendre la justice au nom du peuple.

En déclarant l'assemblée électorale ouverte pour le district de Villeneuve, le procureur syndic, Pierre Paganel, ancien curé de Noaillac, prononçait de belles paroles. Il mettait en garde les électeurs contre le danger des passions politiques en une telle occurrence (1)... « De toutes les erreurs, disait-il, la plus funeste serait de ne pas nous défier de la marche cachée des passions, si habiles à séduire notre jugement et à mêler à sa lumière leurs insinuations perfides ; l'amour et la haine peuvent être également l'écueil de l'électeur le plus intègre... Où les trouverez-vous ces hommes qu'un saint ministère associera, si je puis parler ainsi, aux droits et aux fonctions de la divinité ? Dans le silence de l'étude, dans l'exercice volontaire de la bienfaisance, dans les sentiers épineux de la vertu...

« Pour l'homme libre, un juge doit être un sage, c'est-à-dire un être inaccessible aux passions, supérieur aux préjugés, incorruptible à la fortune, impassible à l'offense, ayant besoin de son âme tout entière pour sentir la gloire et goûter la vie. »

L'assemblée qui procéda à ses travaux après avoir frénétiquement applaudi ces belles paroles, se rendait vraiment compte du grave devoir qu'elle avait à remplir. Vacquie, Viremondoy, Paul Mouysset, Phiquepal, Auzeral, furent successivement élus. C'étaient tous des avocats. Sur les 4 suppléants, 3 étaient d'anciens juges royaux.

(1) Douarche, *op. cit.*, p. 77 et s.

L'assemblée du district de Marmande proclamait élu en 1^{re} ligne un ancien conseiller au Parlement de Bordeaux, de Loménie, puis, successivement, Colombet, ci-devant conseiller à la Cour des aides de Bordeaux, Vilotte, Lucinet et Fuzellier, avocats (1).

A Nérac l'assemblée électorale fut ouverte le 12 octobre, en l'église des Doctrinaires. L'un des administrateurs du district, Brescon, prononça un discours d'une rare élévation « Je crois, disait-il, que la prudence exige de ne point se circonscrire, relativement aux choix si importants que nous avons à faire et sans s'arrêter à des soupçons mal fondés ou dirigés par l'envie ou l'intérêt, l'homme seul (n'importe à quel rang le hasard de la naissance l'ait placé) qui sera doué d'une âme bienfaisante et généreuse et qui sera digne de nos éloges par l'instruction de son esprit et la droiture de son cœur doit demeurer chargé des plus nobles intérêts de la justice. »

Furent successivement élus à Nérac (2) :

1^o Juge, Brunet de Latuque, député à l'Assemblée nationale.

2^o Juge, Chic de Roquaing, homme de loi à Nérac.

3^o Juge, Dudevant père, homme de loi de la ville de Sos.

(1) *Archives départementales. Procès-verbaux des assemblées électorales.*

(2) *Arch. départ. Douarche, op. cit.*

4° Juge, Mautor, homme de loi d'Aiguillon.

5° Juge, Graulié, homme de loi du Port Sainte-Marie.

1° Suppléant, Duniagon, homme de loi à Marmande.

2° Suppléant, Sauvat, homme de loi à Marmande.

3° Suppléant, Lanusse, homme de loi à Mézin.

4° Suppléant Justian, ci-devant juge royal à Mézin (1).

A Casteljaloux l'assemblée électorale fut ouverte dans une salle du couvent des Pères capucins par le procureur syndic Poujet : « Si l'Être suprême, qui régit l'Univers, dit-il, a cru digne de sa sollicitude d'exhorter lui-même les juges à l'étude de leurs devoirs quand il leur a dit : Instruisez-vous, vous qui jugez la terre ; avec quel zèle je dois vous dire ici : Recueillez-vous, veillez sur vous et sur vos affections, vous qui allez choisir les juges de la terre... Loin de vous, Messieurs, loin de moi qui vais partager avec vous ce ministère auguste, loin de nous tous, tout sentiment d'amitié, d'affection, de haine ou de vengeance ». Les juges et suppléants élus comprenaient 5 hommes de loi et 4 anciens magistrats, Honoré Berauld, Montesquiou, Brostaret, Dutour, Gaubert, Rieux-Lacoste, Lacorrège, Degans, Troupel, Larrive-Brocas.

Nous n'insisterons pas sur les résultats des élections, dans les districts de Lauzun, Monflanquin, Tonneins et Valence ; une majorité considérable d'avocats et

(1) *Arch. départ. Douarche, op. cit.*

d'hommes de loi l'emporta la plupart du temps sur les anciens juges. Mais il faut remarquer que la pénurie des candidats était grande et que la plupart de ces petits districts choisirent, comme juges, des avocats des villes plus importantes, qui avaient coutume de venir plaider souvent devant les juridictions locales.

Les juges de paix. — L'élection des juges de paix et prud'hommes assesseurs fut fixée au dimanche 26 décembre 1790, pour tout le département. Nous ne citerons aucun nom ; il serait du reste impossible, les procès-verbaux étant dispersés, de dresser une liste complète, nous nous contenterons seulement de constater après M. Douarche : que la raison et la sagesse inspirèrent partout les électeurs qui n'accordèrent leurs suffrages qu'à d'anciens juges royaux, à des notaires ou à des hommes de loi entourés de l'estime publique.

Nous nous garderons d'affaiblir par un commentaire l'enseignement qui se dégage de la lecture des procès-verbaux ; les anciennes fonctions des nouveaux juges, la sympathie avec laquelle fut apprise leur élection prouvent assez que l'Assemblée nationale avait eu raison de compter sur la sagesse des électeurs. Si les excès des élections ultérieures n'étaient venus ternir les excellents résultats de ces premiers scrutins, toute discussion serait close, et le principe de l'élection des juges s'imposerait à tous sans conteste.

CHAPITRE V

ÉLECTION DES MAGISTRATS AU TRIBUNAL DE CASSATION

Le Tribunal de Cassation fut créé par la loi du 21 août 1790 et organisé par la loi du 1^{er} décembre suivant.

On devait procéder à l'élection de 12 juges à raison de un par département, élus pour quatre ans et rééligibles. Chaque département devait élire en même temps un suppléant pour succéder au titulaire en cas de vacance.

Les 42 départements appelés à procéder à la première élection furent désignés par le sort. Les premières élections eurent lieu au début de 1795.

Nous avons cru utile de résumer ici les notices biographiques concernant les juges élus et publiées par les soins du Parquet de la Cour de cassation, avec l'autorisation de M. le Garde des sceaux, sous le titre : « Le Tribunal et la Cour de Cassation. Notices sur le Personnel (1791-1879) (1). » Nous suivrons ainsi pas à pas,

(1) Imprimerie nationale. 1879.

dans les diverses étapes de leur vie, les juges appelés, par la confiance des électeurs, à composer le Tribunal Suprême. Nulle appréciation ne saurait être plus concluante, ni mettre mieux en lumière le jugement éclairé des électeurs.

La liste est dressée par départements, dans l'ordre où ils sortirent des urnes.

1. SEINE-ET-MARNE. *Boucherie de la Richarderie*, ancien avocat au Parlement de Paris, auteur de plusieurs ouvrages juridiques, entre autres l'analyse de la *Coutume d'Artois* (1765).

2. EURE-ET-LOIRE. *Delacroix*, ancien avocat, ancien procureur général, syndic du département d'Eure-et-Loir. Fut ensuite député à la Législative et à la Convention.

3. GIRONDE. *Gensonné*, avocat au Parlement de Bordeaux, député à la Législative et à la Convention. (On sait le rôle brillant qu'il joua dans le parti girondin).

4. DEUX-SÈVRES. *Garran-Coulon*, avocat, devait collaborer plus tard au répertoire de jurisprudence de Guyot et Merlin, député à la Convention, membre du Conseil des Cinq-Cents, sénateur, membre de l'Institut, comte de l'Empire.

5. DROME. *Hortal*, avocat au Parlement de Grenoble, procureur général, syndic du district de Valence.

6. MORBIHAN. *Le Chapelier*, avocat au Parlement de Bretagne président de l'Assemblée constituante.

7. AIN. *Martinon*, avocat, député du Tiers pour la Bresse.

8. CALVADOS, *Brouard*, lieutenant général du bailliage de Vire.

9. MANCHE. *Caillemer*, avocat. Devint membre du Conseil des Cinq-Cents, membre et secrétaire du tribunal, rapporteur de la loi de l'an VIII sur l'organisation judiciaire, lieutenant général de police à Rennes. Sa retraite fut celle d'un sage, juge de paix dans la Manche.

10. MEURTHE. *Mollevant*, avocat au Parlement de Lorraine, maire de Nancy, député à la Convention nationale, membre du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents, député au Corps législatif.

11. MEUSE. *Marquis*, avocat au Parlement de Lorraine, député du bailliage de Bar-le-Duc à l'Assemblée nationale, député à la Convention, membre du Conseil des Cinq-Cents, préfet de la Meurthe, 1800, député de la Meurthe, 1811.

13. CÔTE-D'OR. *Ravier*, avocat au Parlement de Dijon, président du directoire du département de la Côte-d'Or, député à l'Assemblée constituante.

13. SEINE-INFÉRIEURE. *Thouret*, avocat au Parlement de Normandie, procureur syndic de l'Assemblée provinciale de Rouen, député à l'Assemblée constituante, Rapporteur de la loi sur l'organisation judiciaire, président de l'Assemblée constituante.

14. EURE. *Morcenj*. Donna sa démission en 1794.

15. OISE. *De Pronnay*, lieutenant général civil et correctionnel du bailliage de Compiègne.

16. DOUBS. *Lapoule*, avocat au Parlement de Besançon, député à l'Assemblée nationale.

17. BOUCHES-DU-RHÔNE. *Bouche*, avocat au Parlement d'Aix, député à l'Assemblée nationale, président des Jacobins, président des Feuillants.

18. AUBE. *Baillot*, avocat à Troyes, député à l'Assemblée constituante.

49. DORDOGNE. *Malleville*, avocat au Parlement de Bordeaux, président du directoire de la Gironde, député au Conseil des Anciens. Fut l'un des rédacteurs du Code civil, sénateur, pair de France, a laissé de nombreux ouvrages de jurisprudence.

20. VIENNE. *Creuzé-Latouche*, avocat à Paris, député à l'Assemblée nationale, à la Convention, membre du Conseil des Cinq-Cents, des Anciens, de l'Institut, sénateur.

21 HAUTES-PYRÉNÉES. *Barrère de Vieuzac*, avocat au Parlement de Toulouse, conseiller à la sénéchaussée de Bigorre, député à l'Assemblée nationale, à la Convention, président de la Convention, député pendant les cent jours, député en 1832.

22. RHÔNE-ET-LOIRE. *Chassel*, avocat, député à l'Assemblée nationale, à la Convention, au Conseil des Cinq-cents, président de cette Assemblée, élu au Conseil des Anciens, sénateur, comte de l'Empire.

23. ISÈRE. *De Barral*, marquis de Montferrat, con-

seiller au Parlement de Grenoble, président à mortier, président du département de l'Isère, député, 1804, premier président de la Cour de Grenoble 1808, destitué par la Restauration.

24. HAUTES-ALPES. *Brun*, avocat au Parlement de Grenoble, président de Chambre à la Cour de Grenoble.

25. PAS-DE-CALAIS. *Vaillant*, conseiller au Conseil d'Artois, garde des sceaux de la Chancellerie, député à l'Assemblée constituante et au Conseil des Anciens.

26. FINISTÈRE. *Legendre*, député à la Constituante.

27. LOT. *Miquel*, avocat au Parlement de Toulouse, substitut au procureur criminel d'Agen.

28. MOSELLE. *Emmery*, avocat au Parlement de Metz, échevin de Metz, député de l'Assemblée constituante, président de cette Assemblée, député aux Cinq-Cents, sénateur, pair de France.

29. SAÔNE-ET-LOIRE. *Turpinier*, juge à Tournus, 1788, membre du directoire du département de Saône-et-Loire, 1790, membre du Conseil des Anciens, député au Corps législatif.

30. MARNE. *Viellart*, avocat au Parlement de Paris, avocat du roi au Présidial de Reims, lieutenant du bailliage 1782, député à l'Assemblée de 1789, inspecteur général de l'Université.

31. ALLIER, *Giraudet de Boudemange*, avocat à Moulins, procureur du roi en la maîtrise des eaux et forêts, 1755, président du tribunal de Moulins, député au Corps législatif, 1804.

32. BASSES-ALPES. *Lion (François)*, procureur du roi à Barcelonnette, 1775, conseiller avocat du roi, 1776, président du tribunal de district à Barcelonnette, 1791.

33. CREUSE. *Bazenirge*, avocat au siège présidial de Guéret, conseiller à la Cour de Limoges, 1812.

34. SEINE-ET-OISE. *Chabroud*, avocat au Parlement de Grenoble, député à l'Assemblée constituante, président de l'Assemblée, avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat de 1800 à 1814.

35. AISNE. *Vernier*, procureur du roi au Présidial de Soissons, 1768, juge au tribunal de Soissons.

36. GARD. *Lecointre*, élu par ses collègues président de la Chambre des requêtes.

37. AUDE. *Albarel*, président de la Haute Cour d'Orléans.

38. HAUTE-SAÔNE. *Cochard*, député aux Etats généraux, 1789, membre de la Chambre des députés en 1815.

39. BAS-RHIN. *Schwendt*, député de Strasbourg à l'Assemblée constituante.

40. ARDENNES. *Bailly (Nicolas)*, avocat à Charleville. conseiller du prince de Condé 1779, vice-président du directoire du district de Charleville. La Restauration le nomma, baron 1828.

41. CANTAL. *Coffinal-Dunoyer*, avocat aux Conseils du roi, membre de la commission d'examen du Code civil an XI, député au Corps législatif, 1807, maître des requêtes au Conseil d'Etat, baron de l'Empire.

42. AVEYRON. *Riols*, avocat à Rodez, juge du district. Renommé juge au tribunal de Cassation par le Sénat le 9 avril 1800, refusa le serment de fidélité à Bonaparte et fut déclaré démissionnaire.

Renouvellement de 1795. En 1795, le renouvellement des juges au tribunal de Cassation eut lieu par portion, conformément à la loi ; il y avait à remplacer 10 membres sortants et en élire huit nouveaux, le tribunal étant porté à 50 membres.

Le recrutement fut sensiblement le même qu'en 1791, aucun nom bien saillant n'est à retenir.

An V. En l'an V, le renouvellement partiel des membres du Tribunal de cassation continue à s'effectuer régulièrement. La loi du 5 ventôse an VIII avait désigné les dix départements appelés à procéder à l'élection. L'élection eut lieu le 20 germinal an VIII. Nous ne citerons que l'élu du Lot-et-Garonne, Marraud de Tolzac, avocat à Agen, député à l'Assemblée constituante, juge de district à Tonneins 1790, procureur syndic et juge au Tribunal civil de Lot-et-Garonne en 1810. Il a laissé de nombreux ouvrages sur l'ancien droit.

An VI. Le renouvellement se continua avec la même régularité. Les dix départements désignés par la loi du 18 ventôse an VI (8 mars 1718) y procédèrent au mois d'avril. Pour la première fois, un professeur de droit était élu à la Cour de cassation, Vergis, envoyé au Tribunal par les Pyrénées-Orientales.

An VII. Les élections de l'an VII furent encore pai-

sibles et calmes, il semble cependant que le recrutement soit un peu moins satisfaisant. Aux magistrats purement de carrière succédèrent beaucoup d'hommes, considérant leurs nouvelles fonctions simplement comme une situation avantageuse, et n'offrant peut-être pas toutes les garanties professionnelles désirables. Nous ne citerons qu'un exemple, mais la vie agitée et si diversement remplie d'un des nouveaux élus mérite de nous arrêter un instant. François-Xavier Audoin fut élu, par la Haute-Vienne. Prêtre à Limoges, vicaire de Saint-Thomas d'Aquin à Paris ; il fut successivement, membre de la municipalité de Paris, commissaire du gouvernement en Vendée, en 1792, secrétaire général, puis directeur du personnel au ministère de la guerre, défenseur au Conseil des prises, secrétaire général du département des forêts, juge au tribunal de Cassation et enfin avocat à Paris en 1802. Il composa de nombreux ouvrages, égalant, par leur diversité, les situations successives qu'il avait occupées.

Nous bornerons là cette longue nomenclature, elle était nécessaire pour se faire une idée d'ensemble de la composition du Tribunal de 1791 à 1800, c'est-à-dire pendant la période où ses membres tirèrent leurs pouvoirs de l'élection. Ces courtes notices nous dispensent de commentaires, nous nous permettrons seulement de suivre M. Jeanvrot (1) dans les considérations

(1) Le Tribunal de Cassation. Article de M. Jeanvrot, « l'Inamovible ».
Rontin

d'ensemble qui lui sont suggérées par la carrière des magistrats élus, au Tribunal de cassation.

L'ensemble du personnel de 1790 à 1800 comprend 89 noms : 57 étaient antérieurement avocats au Parlement, 3 Conseillers de Parlement ou de Sénéchaussée, 18 juges ou commissaires du roi près les anciennes juridictions, 2 membres des anciennes Assemblées provinciales, 1 professeur de droit. De plus, 24 d'entre eux avaient fait partie des tribunaux de département et 33 avaient été administrateurs de départements ou de districts.

Si l'on examine ensuite la carrière de chacun de ces 89 magistrats élus, on trouve que 21 ont fait partie de l'Assemblée constituante, 6 de l'Assemblée législative, 12 de la Convention, 12 du Conseil des Cinq-Cents, 7 du Conseil des Anciens, 15 du Corps législatif, 6 du Sénat et de la Pairie, 3 d'entre eux ont été présidents de l'Assemblée constituante, 1 de la Convention et 2 du Conseil des Cinq-Cents.

Enfin, 4 sont restés conseillers à la Cour de Cassation jusqu'à leur mort, 5 ont été nommés juges de tribunaux, 8 présidents ou procureur, 15 conseillers de Cour d'Appel, 2 procureurs généraux, 4 présidents de Chambre ou 1^{ers} présidents, 1 avocat au Conseil d'Etat, 1 professeur de Faculté de droit, 1 directeur de l'admi-

bilité sous la Révolution », dans la revue *La Révolution Française*, direct. A. Dide, p. 60, 728 et s.

nistration des domaines et 2 membres de l'Institut (1).

« Ce tableau de la carrière de ces magistrats, ajoute M. Jeanvrot, prouve suffisamment que le scrutin populaire, alors que la loi n'imposait au choix des électeurs d'autre condition que de nommer des hommes ayant 30 ans d'âge et 5 ans de pratique judiciaire, a désigné pour ainsi dire d'instinct, aussi bien dans les élections de 1791 que dans celles de l'an V, l'an VI et l'an VII, les hommes les plus capables et les plus dignes. »

M. Renouard (2), qui est un adversaire convaincu du système électif, et qui ne saurait être suspect de complaisance à son égard, juge ainsi le recrutement du Tribunal de cassation : « Malgré les vices d'organisation, et le malheur des temps, le Tribunal de cassation a cependant eu, dès son origine, une existence belle et utile, et l'excellence de son principe a prévalu sur les obstacles d'institution.

« Le Tribunal de cassation a traversé les révolutions et leur a survécu, parce qu'il n'a jamais cessé, malgré les aberrations de sa composition personnelle, de répondre au besoin d'unité et de justice qui avait été la cause de son existence. » Et plus loin : « Le tribunal s'était appliqué dès son origine à se tenir en dehors des influences purement politiques et à ne point sortir de sa mission nettement tracée par la loi. Il s'était

(1) Jeanvrot, article cité, p. 776.

(2) Renouard, *Le tribunal et la Cour de cassation*, Introd., p. xxxix.

soumis aux puissances établies, sans cesser d'administrer impartialement la justice. »

C'est le plus bel éloge que puisse faire, aux juges élus, un de leurs adversaires les plus déterminés ; pour nous, nous croyons devoir nous rallier à l'opinion de M. Jeanvrot : « Le législateur de la Révolution avait proclamé, dit-il, l'unité de la législation, mais on peut dire que ce sont les magistrats du Tribunal de cassation qui ont contribué pour une large part à la fonder. Ce sont eux qui ont les premiers conquis ce prestige et cette autorité qui, à travers les vicissitudes de notre pays, sont demeurés l'honneur et la force de cette juridiction vraiment nationale. »

CHAPITRE VI

LE SYSTÈME ÉLECTIF COMPROMIS PAR LES POUSSÉES RÉVOLUTIONNAIRES DU PARTI POPULAIRE

Les tribunaux installés en 1790 au milieu de l'espérance générale, et sous les meilleurs auspices, fonctionnèrent très régulièrement et à l'entière satisfaction des justiciables.

Si quelques critiques inévitables se produisirent, il ne faut pas oublier qu'on se trouvait en présence d'une organisation judiciaire entièrement remaniée, de juges nouveaux, d'une législation en voie de transformation, tout cela dans une société réorganisée brutalement sans transition ni préparation préalable. Les auxiliaires si précieux à toute bonne justice, les avoués recrutés de façon malheureuse, compliquaient encore la situation par des exactions difficiles à réprimer (1), en appliquant des tarifs mal établis. Dans ces conditions, un certain

(1) Compte rendu sur l'état des tribunaux fait à l'Ass. nationale par M. Joly, ministre de la Justice, le 9 juillet 1792. *Moniteur*.

flottement était inévitable. Il se produisit, mais d'une façon si atténuée que l'on peut se demander, si tout autre corps judiciaire aurait surmonté aussi facilement les inextricables complications du service de la justice à cette époque. La modération extrême des critiques soulevées est le plus bel éloge que l'on puisse faire de juges élus, qui parvinrent à triompher de tant d'obstacles divers et de difficultés accumulées.

Le 9 juillet 1792, le ministre de la Justice, M. de Joly, rendait compte à l'Assemblée de l'état des tribunaux, et il pouvait dire avec une fierté, qui fut certainement ressentie par l'Assemblée nationale dont les juges élus étaient l'œuvre, tout le bien qu'il pensait de la nouvelle organisation judiciaire. Son esprit clairvoyant et impartial avait signalé les défauts, il tenait à apporter l'éloge au corps judiciaire lui-même.

« Je n'ai, disait-il, que des éloges à donner aux Tribunaux de district, instruction, attachement à la loi, zèle dans l'exercice de leurs fonctions, tels sont les principaux traits sous lesquels j'ai à vous les peindre (1) ».

M. Douarche, qui a suivi pas à pas, dans un ouvrage remarquable, l'œuvre des tribunaux de la Révolution, apprécie ainsi l'œuvre des juges élus. « On peut dire que d'une manière générale et dans son ensemble la justice civile a été bien rendue, avec autant d'exactitude

(1) Rapp. Joly, Ass. nat. séance du 9 juillet 1791.

que d'impartialité, par les juges des premiers tribunaux élus (1). »

Mais ces juges n'allaient pas tarder à devenir suspects élus sous le régime de la monarchie constitutionnelle, beaucoup en partageaient les idées, ils furent dénoncés par le parti populaire. Lorsque Danton eut pris possession, après le 10 août, du ministère de la justice, il laissa percer dans une circulaire grosse de menaces le mécontentement du nouveau gouvernement (2).

« Le peuple, disait-il, cherchant de nouveaux magistrats au lieu de jeter les yeux autour de lui, les portant naturellement dans la foule sur les hommes en place, et qu'il remarquait mieux sur un lieu déjà élevé, a cru à quelques signes de patriotisme, par lesquels ces hommes captaient les suffrages, et il en a composé les Tribunaux. Il a donc remis la garde des lois entre des mains qui, ayant déjà pesé les faveurs de l'ancien régime, ont trouvé légères les faveurs du peuple.

Accoutumés d'ailleurs à une magistrature qui était pour ainsi dire personnelle et qui suivait dans la société celui qui en était revêtu, ils devaient se faire difficilement à une magistrature qui tenait, non plus à la personne, mais à des fonctions d'un moment, qui, dès qu'on en a déposé les marques en descendant du tri-

(1) Douarche, *Les tribunaux Civils de Paris (1791-1800)*, Introd. p. LIV.

(2) Circulaire aux Tribunaux, 19 août 1792.

bunal, vous laissez simple citoyen, vous rend à l'égalité et vous perdez dans la foule.

« La Cour a su tourner les dispositions du cœur humain au profit du despotisme. D'abord un ministre de la Justice, Champion de Cicé, avait cru que pour faire la contre-révolution, il fallait paralyser les tribunaux, afin que le peuple dit à ce paralytique de se lever et de marcher, mais comme la Nation ne le pressait pas beaucoup de demander à ses représentants qu'ils redonnassent le mouvement au pouvoir judiciaire, ce plan a été bientôt abandonné par les successeurs du ministre qui ont cru aller plus vite à leur but, si, en rendant eux-mêmes la vie aux tribunaux, ils leur imprimaient ces mouvements dans le sens de la contre-révolution.

« C'est ainsi qu'en sollicitant à la fois des tribunaux et l'intolérance des opinions politiques qui ne parlent qu'à la raison, aux âmes fortes et aux passions nobles, et la tolérance du fanatisme religieux, qui n'agit que sur l'imagination et la faiblesse, qui, comme l'eau, ne gagne que les parties basses et ne tombe que dans les âmes serviles et superstitieuses, des ministres ou conspirateurs ou insensés, se servaient de vous pour vous incliner vers la pente de la superstition et de la servitude.

« Un décret de l'Assemblée nationale vient d'envelopper dans une suppression commune tous les commissaires du roi, nommés pour la plupart par un ministère émigré ou décrété d'accusation. L'incivisme de

beaucoup de juges a incité également de grandes préventions contre les tribunaux. Les juges du sixième arrondissement de Paris avaient donné le signal de la persécution contre les amis de la liberté et cet exemple a trouvé tant d'imitateurs dans les départements qu'il s'est élevé un cri général pour demander le renouvellement des Tribunaux. Ce cri a retenti plus d'une fois dans l'Assemblée nationale. Cependant la correspondance de ministres conjurés pour vous endormir et épaisir les ténèbres autour de vous peut en quelque sorte en excuser la plupart que la distance des lieux et la gravité de la profession éloignaient de la connaissance des intrigues contre-révolutionnaires du château des Tuileries.

« Maintenant que la vérité des trahisons que nous avons dénoncées brille dans tout son éclat, maintenant que vous êtes pénétrés et comme investis de la lumière, maintenant que vous voyez, empressez-vous d'éclairer ceux à qui vous êtes chargés de dispenser la justice sur ces faits dont la connaissance vous est transmise ministériellement. Il est encore en votre pouvoir de reconquérir la bienveillance nationale ».

Cette circulaire était grosse de menaces, elle ne faisait que refléter l'état d'esprit de la majorité de l'Assemblée. Déjà, bien avant le 10 août, Jean Debry était monté à la tribune, le 30 mars et le 22 avril 1792, pour demander à l'assemblée le renouvellement des juges. De nombreuses députations étaient venues à la barre

de l'assemblée solliciter de nouvelles élections judiciaires. La presse se répandait en termes amers contre l'incivisme des juges, et dans beaucoup de clubs la question était mise à l'ordre du jour, du renouvellement des magistrats de l'ordre judiciaire.

Aucune de ces récriminations ne visait la capacité professionnelle des juges, ni leur exactitude à rendre la justice. Le rôle de ces magistrats dans les affaires civiles était hautement apprécié, les rancunes populaires allaient seulement à la protection qu'on les accusait d'accorder aux anti-patriotes, c'est-à-dire aux contre-révolutionnaires. On chercherait vainement un autre reproche, soit dans des pamphlets de l'époque, soit dans la célèbre circulaire de Danton, dont nous avons cité quelques passages.

Mais à une époque où les intérêts politiques primaient tous les autres, alors qu'on voyait partout des suspects, et où, malheureusement, une résistance sourde au nouvel état de choses légitimait bien des soupçons, l'accusation de partialité politique qui atteignait les tribunaux était la plus grave que l'on pût élever contre eux. Dès ce jour les premiers juges élus étaient condamnés, on allait s'efforcer de les remplacer par d'autres mieux disposés à servir les rancunes populaires.

La Convention nationale, après avoir proclamé la République, décidait, dans sa seconde séance, le 22 septembre 1792, que les corps judiciaires seraient renouvelés en entier, à l'exception du tribunal de cassation.

« La Convention nationale décrète que les corps administratifs municipaux et judiciaires, les juges de paix et leurs greffiers seront renouvelés en entier, sauf la faculté de réélire ceux qui auraient mérité de la patrie.

« Déclare que le peuple a le droit de choisir ses juges indistinctement parmi tous les citoyens ; décrète que les renouvellements faits par les corps électoraux et les assemblées primaires, dans les corps administratifs, municipaux et judiciaires seront confirmés (1).

La Convention, en décidant que les juges pourraient être choisis indistinctement parmi tous les citoyens, portait le coup le plus funeste au système électif. Elle ouvrait la porte des prétoires à des gens ignorant tout des lois, qui devaient jeter le discrédit le plus profond sur les corps judiciaires. Mais les passions politiques étaient à ce point déchaînées, qu'on ne voulait entrer dans aucune considération, les paroles les plus sages se heurtèrent à une intransigeance farouche, et les protestations de Lanjuinais et de Vergniaud restèrent lettre morte.

L'orateur de la Gironde prodigua cependant les avertissements, et il semble que sa protestation indignée n'ait été que la triste et véridique prophétie des excès à venir, de ces nouveaux corps judiciaires, qu'on s'appropriait à former sans garantie ni contrôle d'aucune sorte. « Il n'y a de bonne justice, disait-il,

(1) Duvergier, t. V, p. 2 et 3.

que lorsque le juge conforme ses décisions au texte de la loi. Il faut donc que les juges connaissent la loi dont ils sont les organes. Un homme de bien, mais ne connaissant pas les lois, serait le juge le plus dangereux et la justice en ses mains dégénérerait en un intolérable despotisme (1) ».

Ces paroles restèrent sans écho, l'Assemblée préféra se ranger à l'avis de Billaud-Varenne et de Danton. « Ceux qui se sont fait un état de juger les hommes, disait ce dernier, sont comme les prêtres ; les uns et les autres ont éternellement trompé le peuple. La justice doit se rendre par les simples lois de la raison... Aussi, demande-t-on qu'un homme de bon sens vienne rectifier l'esprit de dubitation qu'ont souvent les hommes barbouillés de la science de la justice. »

Un décret des 19, 20 octobre 1792 (2) vint régler le renouvellement des corps judiciaires.

On n'exigeait plus aucune garantie de capacité, tout citoyen âgé de 25 ans, domicilié depuis une année, et n'étant pas en état de mendicité ou de vagabondage, pouvait être élu juge.

Le corps électoral était lui aussi modifié, tout Français âgé de 21 ans, domicilié depuis un an, et n'étant pas en état de domesticité, faisait partie des assemblées primaires, et tout Français remplissant les mêmes con-

(1) Convention nationale séance du 22 septembre 1792. *Moniteur*, 23 septembre.

(2) Duvergier, t. V, p. 31 et s.

ditions et âgé de 25 ans pouvait être électeur, il se trouvait également éligible aux fonctions de juge (Loi des 11-12 août 1792) (1).

Les commissaires du roi près les tribunaux de district étaient remplacés par des commissaires nationaux soumis à l'élection comme les juges et les greffiers (2).

Les nouvelles assemblées primaires renouvelèrent dans des proportions considérables le personnel des électeurs. Sur 990 électeurs élus, 195 seulement avaient appartenu aux assemblées précédentes. Le nombre des hommes de loi était également fort peu considérable. Marat, Hébert, Fabre d'Eglantine, Collot-d'Herbois, Pache, Robespierre étaient appelés pour la première fois à faire partie du corps électoral.

Dès les premières réunions on décida de quitter la salle de l'évêché, trop exigüe, pour demander la salle des Jacobins, afin de permettre au peuple d'assister aux opérations électorales et de les contrôler (3).

Cette préoccupation de l'assemblée électorale prouve à quel point elle était sous la dépendance des passions populaires, et combien l'on doit tenir pour suspects les choix faits à une telle époque et sous un pareil contrôle (4).

(1) Duvergier, t. IV, p. 349 et 350.

(2) Duvergier, t. V, p. 409 et t. V, p. 4.

(3) Aulard, *La société des jacobins*, IV, 250.

(4) E. Charavay, *Assemblée électorale de Paris*, t. II. Collection des documents relatifs à l'histoire de Paris pendant la Révolution Publiés

Le 16 janvier, après la clôture des nominations au département, Desrués monta à la tribune et prononça un discours sur les qualités que l'assemblée devait rechercher dans ceux qu'elle allait élire comme juges. Il la conjura d'abord de se méfier de la « robinaille ». « Je ne crois pas, dit-il, que sur cent hommes de cette classe il y ait un vrai patriote, songez que vous allez nommer des hommes entre les mains desquels vous allez mettre la fortune ou la vie de vos concitoyens. » Il n'écartait pas cependant tous les hommes de loi, pour les fonctions de juge au civil, reconnaissant l'utilité de connaissances juridiques chez quelques-uns. Fait symptomatique, ce discours, plein d'une défiance haineuse à l'égard des hommes de loi, fut imprimé par ordre et aux frais de l'Assemblée électorale (1).

Des listes de candidats aux fonctions de juge avaient été imprimées et distribuées aux électeurs, portant en tête ces mots : « Peuple, éclaire tes mandataires (2) ».

Ces listes, assez curieuses à consulter, contiennent encore une majorité d'hommes de loi, mais aussi beaucoup d'auxiliaires de la justice d'ordre moins relevé,

sous le patronage du conseil municipal, Paris, 1905. Cerf. Noblet Quantin.

(1) Ass. Electorale du département de Paris. Discours prononcé par le citoyen Desrués, électeur, imprimé par ordre de l'ass. électorale. A Paris, P. Duplaix, libraire. Bibliothèque nationale ALb⁴¹ 2606 et LK⁴ 1366.

(2) Imprimerie Duplaix, Bibl. nat. Lb A⁴⁶ 2605). Charavay, *Annexes*, t. III.

huissiers, défenseurs officieux, etc. On peut relever aussi des noms de candidats exerçant les professions les plus diverses, 1 apothicaire, 1 gazier, 1 artiste, 1 jardinier agriculteur, 1 suisse de la paroisse de Saint-Sulpice, 1 menuisier, 2 médecins et 1 commis de la guerre.

L'élection des Présidents eut lieu les 12, 17 février et 25 mars 1793.

Furent élus : 1. Jacques-Joseph Millet, de Gravelle, juge au tribunal du 1^{er} arr. ; 2. Charles-Louis Perdry, homme de loi ; 3. Marie-Louis Desvieux, membre de la commune ; 4. Martin Carrouge, juge au tribunal du 1^{er} arrondissement ; 5. François-Joseph Michault Lannoy, électeur du canton d'Issy ; 6. François Malbeste Champertois, ancien représentant de la section de Bonne-Nouvelle au département provisoire.

Carrouge ayant envoyé sa démission, Theurel, homme de loi, fut élu, âgé de 70 ans, il dut son élection au bénéfice de l'âge, le citoyen Collignon ayant obtenu le même nombre de suffrages que lui (1).

On voit par ces résultats qu'aucun de ces hommes éminents qui avaient présidé les tribunaux ou qui avaient été nommés juges en 1792 n'était réélu.

De plus, sur six présidents, trois ne possédaient aucun titre ou n'avaient exercé aucune fonction permettant de leur supposer quelques titres juridiques.

L'élection des juges eut lieu du 18 février au 7 mars.

(1) Charavay, *op. cit.*, t. III, préface LXXXVI et s., pages 305 à 481.

Les élus furent : 1. Lubin, peintre ; 2. Liendon, homme de loi ; 3. Le Clerc en administrateur de police ; 4. Tonnereux ; 5. Luchet, huissier ; 6. Toutin, ciseleur ; 7. Maire, juge au tribunal criminel ; 8. Crempon, assesseur au juge de paix ; 9. Vivier ; 10. Carcenac, expéditionnaire ; 11 ; Bruslé, homme de loi ; 12. Dupressoir, électeur ; 13. Gobeau, défenseur officieux et membre de la Commune ; 14. Scellier, homme de loi ; 15. Auvray, jardinier ; 16. Lauvin, homme de loi ; 17. Alix, graveur ; 18. Liege, homme de loi ; 19. Cretin, maître de pension ; 20. Belliot, receveur des rentes ; 21. Junié, administrateur du département ; 22. Champeaux ; 23. Denizot, instituteur ; 24. Dalloz, lapidaire.

Une simple comparaison avec la liste des élus de 1790 montre combien avait été préjudiciable au système électif d'abord ces trois années d'agitations politiques, ensuite le remaniement complet des conditions d'éligibilité. La liste de 90 comprenait des jurisconsultes éminents comme Tronchet, des avocats réputés, ou d'anciens magistrats ayant siégé dans les plus hautes juridictions de l'ancienne France, tous convaincus de la haute mission qu'ils avaient à remplir et conscients des difficultés de leur charge. Ici les quelques hommes de loi élus malgré la suspicion qui s'attachait à « la robinaille » sont des inconnus, défenseurs officieux ou huissiers sans clientèle, et à côté d'eux des hommes exerçant les professions les plus diverses.

Ces élections toutefois ne se firent point sans pro-

testations de la part de quelques citoyens courageux qui élevèrent des doutes sur la compétence professionnelle de juges, choisis ainsi dans les professions les plus diverses. On se rendait déjà compte des déplorables effets qu'allaient produire de tels choix.

A la séance du 2 mars 1793 (1), avant l'élection du jardinier Auvray, un citoyen monta à la tribune et dit : « Je crois que pour occuper la place de juge dans les tribunaux civils, il ne s'agit pas seulement d'être d'une probité et d'un patriotisme reconnus, il faut aussi avoir une teinture des lois. Un membre a été ballotté hier, ce membre est le citoyen Auvray, du Roule, et d'après les renseignements que j'ai eus à cet égard, il n'est point, suivant moi, capable de remplir cette place, je demande en conséquence que le corps électoral ne nomme aux places de juges que des hommes capables de l'être ».

Plusieurs membres lui succédèrent à la tribune et démontrèrent à l'assemblée que ceux qui, avec un sens droit, réunissent la probité sont propres à occuper les places de juge.

Le citoyen Champeaux, élu le 5 mars, écrivit à l'assemblée pour refuser la place à laquelle il venait d'être nommé. Sa lettre fort digne mérite d'être signalée (2).

(1) Charavay, *op. cit.*, t. III, p. 384. Procès verbaux des ass. électorales de 1798.

(2) Procès verbal de la séance du 7 mars 1793, 86^e séance. Charavay, t. III, p. 400.

Après avoir remercié les électeurs, il ajoutait : « Mais, citoyens, je dois à ces vertus que je professe et avec lesquelles je mourrai, de vous dire que votre choix, si j'acceptais les fonctions que vous m'avez déléguées, serait trompé et que les justiciables pour le bien desquels les juges sont établis pourraient souffrir. Nos lois civiles ne sont point encore changées et c'est un malheur, le devoir du juge est de les appliquer, pour les appliquer il faut les connaître, les avoir méditées et surtout s'être identifié pour ainsi dire avec elles. Or, je ne me suis jamais livré à cette étude, d'où je conclus qu'ignorant les lois, je pourrais souvent me tromper, même séduit par les seules lumières de l'équité qui n'est pas toujours juste ».

L'exemple de modestie et de dignité donné par Champeaux resta isolé, et le département de Paris peupla les tribunaux de juges incompetents et inaptes à remplir leurs fonctions.

Nous ne citerons pas les noms des juges suppléants élus du 23 mars au 8 avril, il n'y eût parmi eux que quatre hommes de loi, les autres exerçaient les professions les plus diverses (1).

Le 7 juin 1793, la dissolution de l'assemblée électorale était prononcée, ses travaux se trouvant terminés.

(1) Procès-verbal des séances de l'assemblée électorale. Charavay, t. III, p. 439 et s.

Les Elections de 1792 dans le Lot-et-Garonne.

Dans chaque chef-lieu de district on procéda, le 17 novembre, à l'élection des juges du tribunal de commerce.

Partout les juges élus en 1790 furent pour la plupart réélus. Les élections se firent dans le plus grand calme, l'agitation révolutionnaire de Paris n'avait point encore complètement gagné la province.

Le recrutement des juges y gagna, et n'eût pas trop à souffrir des modifications malheureuses que la Convention avait apportées au système primitif.

A Lauzun (2), deux élus refusèrent d'accepter les fonctions de juge. L'un et l'autre, tout en témoignant leur reconnaissance à l'assemblée, alléguèrent avec modestie « que leur insuffisance aux qualités qu'exigent les fonctions de juge ne leur permettait pas d'accepter la place à laquelle les vœux de leurs concitoyens venaient de les porter » et ils prièrent les électeurs d'agréer leur démission. Mais ceux-ci savaient que le mérite de Gay et de Fraigneau égalait leur modestie et on refusa leur démission.

(1) Douarche, *Notes sur la justice et les tribunaux à Agen*. Paris, Charavay, p. 407.

CHAPITRE VII

LE SYSTÈME ELECTIF DISCRÉDITÉ N'EST PLUS RESPECTÉ PAR LA CONVENTION ELLE-MÊME A PARTIR DE L'AN II

Les Tribunaux renouvelés furent installés le 2 avril 1793. Déjà, avant même d'entrer en fonctions, ils soulevèrent de vives critiques. Le 31 mars 1793, une députation de la section de l'observation demanda à la Commune de Paris de surseoir à l'installation des nouveaux juges, jusqu'au rapport du comité de législation, sur la demande faite à la Convention de soumettre les juges nouvellement élus à la censure des citoyens de chaque arrondissement (1).

Le 8 avril, la section des sans-culottes réclamait le scrutin épuratoire des sections (2).

Les nouveaux tribunaux se trouvèrent mêlés aux luttes politiques si ardentes qui divisaient la France. Beaucoup de juges appartenaient au parti girondin, ils

(1) *Moniteur* du 2 avril 1793, refer. Douarche.

(2) *Moniteur* du 11 avril 1793.

le soutinrent après sa chute et quelques tribunaux s'opposèrent à l'acceptation de la Constitution de 1793.

Une circulaire du ministre de la Justice, Gohier, en date du 12 juillet, rappelle leurs devoirs aux juges élus. Cette circulaire, déjà pleine de menaces, semble suspendre sur les tribunaux les foudres de la Convention.

« ... Des juges, dit-il, dont les fonctions sont essentiellement distinctes de celles des administrateurs, céderaient à leurs suggestions en se couvrant des plus honteux prétextes ! Au moment même où leur conduite rappelle les ambitieuses prétentions des colosses judiciaires, si heureusement renversés, on les verrait, par une étrange confusion de pouvoirs, consentir eux-mêmes à l'avilissement de celui qui leur est confié !... Premiers dépositaires de cette constitution depuis si longtemps le désir et l'espoir des Français, par elle et pour elle, vous combattrez tous les efforts des contre-révolutionnaires, vous déjouerez toutes les manœuvres des intrigants, qui se traînent à leur suite, vous la ferez connaître au peuple dont elle assure les droits et à ses ennemis dont elle dissipe les complots... Il est temps que ceux qui persistent avec obstination dans leurs égarements soient définitivement connus, que les magistrats demeurés fidèles au peuple et à ses représentants cessent d'être confondus avec ceux qui se montrent les constants ennemis de la représentation nationale que leur premier devoir est de faire respecter » (1).

(1) Circulaire adressée par le ministre de la justice aux juges et

De plus en plus, on le voit, les tribunaux devenaient suspects à la majorité du pays, beaucoup même, parmi les esprits les plus éclairés, proposaient leur suppression complète et leur remplacement par des arbitres.

C'était là une idée chère à Carnot, et il l'exposa dans un rapport lu à la Convention (1).

Cette assemblée du reste fit état de ce désir, dans la Constitution de 1793 qui ne fut jamais appliquée.

Elle établit de plus l'arbitrage obligatoire, il donna des résultats déplorables qui amenèrent presque aussitôt sa suppression.

La Convention, il faut le reconnaître, eut l'influence la plus néfaste sur les tribunaux électifs. En voulant améliorer la justice elle la perdit, et en la soumettant au contrôle trop direct des justiciables et de l'assemblée elle lui enleva toute dignité et toute indépendance.

Le gouvernement révolutionnaire n'allait pas tarder à suspendre, du reste, toutes les élections. Le décret des 14, 16 frimaire an II (4, 6 décembre 1793) autorisa le Comité du Salut public et les représentants du peuple, en mission, à prendre les mesures nécessaires pour procéder à l'épuration et la réorganisation des autorités constituées (2).

accusateurs publics — sur les devoirs des tribunaux envers la Constitution. Douarche, *Les tribunaux civils de Paris*, t. I, pp. 519 et suiv.

(1) *Correspondance de Carnot*, publiée par E. Charavay, Paris, imprimerie nat., 1892, t. I, p. 333 et 334.

(2) Duvergier, t. VI, pp. 391 et s.

Désormais les diverses factions politiques, qui s'emparèrent tour à tour du pouvoir, peuplèrent les tribunaux de leurs créatures, destituant les juges élus, décrétant leur arrestation, les envoyant à l'échafaud, sans obéir à d'autres préoccupations que celles qui leur étaient dictées par leurs rancunes politiques. Essayer de fixer ces remaniements successifs, serait une œuvre vaine, il nous suffit de constater que le régime électif ne contribuait plus à la formation des nouveaux tribunaux. Il serait donc souverainement néfaste de faire supporter à ce système de nomination des juges, les responsabilités si graves encourues par la justice révolutionnaire. Dans cette confusion extrême des pouvoirs, les juges en fonctions, furent investis, soit par le Comité du Salut public, soit par les représentants en mission. Ces derniers arrêtèrent leur choix sur des candidats qui leur étaient présentés par les comités politiques, par les clubs patriotes, et ceux des élus de 93 qui conservèrent leur charge dans la tourmente, durent pour se faire recevoir une investiture nouvelle des maîtres du jour. Les exactions commises, les dénis de justice qui scandalisent tant de critiques de notre magistrature judiciaire de la Révolution, furent donc le fait de juges tirant leurs pouvoirs non de l'élection, mais du gouvernement, ou de ses représentants en mission.

La révolution des 9 et 10 thermidor an II (27 et 28 juillet 1794) inaugura une politique de réaction. Ce

fut la destitution en masse du personnel judiciaire en fonctions.

Le décret du 7 vendémiaire an III (28 septembre 1794), ordonna que tous les tribunaux seraient renouvelés avant le 1^{er} brumaire. Ce renouvellement n'eut lieu qu'en nivôse. La Convention, par un décret, du 14 nivôse an III, renouvela directement tout le personnel des six tribunaux de Paris (1). Ce personnel siégea jusqu'à la fin de la Convention, et jusqu'à la constitution promulguée par le Directoire le 25 novembre 1795 (6 frimaire an IV).

Le Directoire avait résolu de comprendre l'administration de la justice dans le remaniement complet des rouages administratifs qu'il exécuta.

Boissy d'Anglas rapporteur de la commission de Constitution, proposa la suppression des districts. Comme conséquence directe, il n'y eût plus qu'un tribunal par département. Il devait être composé de vingt juges et de cinq suppléants élus, et renouvelés tous les 5 ans. Aucune garantie de capacité n'était exigée. Les juges étaient élus au scrutin secret par des électeurs élus eux-mêmes par les assemblées primaires. Les électeurs devaient être choisis parmi les citoyens français, âgés de vingt-cinq ans, propriétaires, usufruitiers, locataires, fermiers ou métayers d'un bien évalué soit à cent cinquante, soit à deux cents journées de travail.

(1) Duvergier, t. VII, p. 356.

C'était là un régime tout nouveau, un système électif amendé, dans un sens anti-démocratique, dû à la réaction formidable des esprits après la Terreur, ce système censitaire effraya le Directoire qui éluda son application. Le 25 brumaire an IV la résolution suivante fut votée. « Le Directoire exécutif est chargé de nommer provisoirement, et jusqu'aux élections prochaines, les administrateurs et juges dans les départements où les assemblées électorales n'ont pas procédé à ces nominations dans le délai fixé par l'art. 36 de l'acte constitutionnel (1).

Le 22 novembre 1795 un arrêté du Directoire nomma les membres du département de la Seine, où l'assemblée électorale avait dû se séparer sans procéder aux élections.

Bien d'autres lois des 22, 24, 25 frimaire an IV autorisèrent le Directoire à nommer dans les tribunaux civils aux places vacantes.

L'assemblée électorale de l'an V procéda régulièrement, du 24 au 29 germinal (10-18 avril 1797), au renouvellement du personnel du Tribunal de la Seine.

« Les élections des fonctionnaires, comme celles des députés, dit M. Douarche (2), eurent un caractère d'hostilité nettement accentuée à Paris et dans un grand nombre de départements. Presque tous les nouveaux

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution Française*, Paris, Armand Colin, 1903, p. 592.

(2) Douarche, *Les tribunaux civils de Paris*. Introd., p. LXXXVI.

juges élus se rattachaient à l'ancien ordre de choses. Les uns avaient été conseillers au Châtelet, d'autres avaient été procureurs au Parlement ou au Châtelet. »

« Les électeurs de Paris, dit M. Picot, exaspérés contre les crimes de la Terreur, s'étaient servis du scrutin ouvert pour protester contre un régime qu'ils détestaient. »

Les juges élus du département de la Seine furent installés le 4 mai 1797. Ils n'exercèrent pas longtemps leurs fonctions.

Le spectre de la contre-Révolution hantait les esprits, on eut recours à des mesures violentes de salut public pour écarter le péril royaliste.

La loi du 19 fructidor an V dispersa les élus et congédia les électeurs.

« Les individus, nommés à des fonctions publiques, par les assemblées primaires, communales et électorales « sans exception », durent cesser toutes fonctions, »

Le Directoire fut chargé de les remplacer, et ces nominations faites par lui durent « avoir en tout point le même effet et la même durée que si elles avaient été faites par les Assemblées primaires et électorales (1) ».

C'était le naufrage définitif et complet du régime électif. M. Aulard a dit que ce mépris des lois de la

(1) Douarche, même référence, p. LXXVI.

Constitution fut mortel pour l'esprit démocratique et républicain, il prépara les voies à la servitude impériale.

« A la décentralisation théorique établie par la Constitution, on substitua en fait une centralisation qui plus tard offrit à Bonaparte un cadre tout prêt des habitudes déjà anciennes. Quand la Constitution de l'an VIII supprima toute élection des fonctionnaires, on ne fut ni surpris, ni affligé de perdre un droit dont on n'usait guère plus et il ne parut pas qu'il y eût rien de changé (1) ».

*Les dernières convulsions de l'Election des juges dans
le Lot-et-Garonne.*

Le Lot-et-Garonne n'échappa point aux désordres qui désolèrent le reste de la France. La politique des Girondins avait de solides appuis dans ce département, et l'on songea à résister à la Convention. L'arrivée des représentants dans l'Agenais coupa court à ces velléités de résistance. C'étaient Isabeau, Dartigocyste, Baudot, Monestier, Paganel, Chaudron-Rousseau, Pinet aîné, Legris et Tallien.

Dès le 18 septembre un arrêté fut pris, constituant à Agen un Comité de Salut public, qui aurait le droit de mettre en état d'arrestation toutes les personnes qu'il

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution Française*, p. 592 et s.

jugerait suspectes, dans toute l'étendue du district d'Agen.

De plus, le 22 septembre 1795 l'arrêté suivant était lu, dans une réunion composée de toutes les autorités constituées de la ville d'Agen.

« Nous, Jean Lambert Tallien, représentant du peuple français, commissaire envoyé par la Convention nationale dans les départements de Lot-et-Garonne, Gironde et autres circonvoisins nommés par la loi du 22 août.

Considérant qu'au termes des articles, 6, 7, du décret du 16 août nous sommes spécialement chargé de renouveler en tout ou en partie les membres des autorités constituées et les divers fonctionnaires publics qui auraient coopéré ou adhéré à des arrêtés liberticides tendant au fédéralisme et subversifs de l'unité et de l'indivisibilité de la République...

Avons arrêté ce qui suit :

Article premier. Sont destitués de leurs fonctions, savoir... dans le tribunal du district d'Agen, les citoyens : Piquebal, président ; Durand, Candelon, Baubens, Grangeneuve (1). »

C'était la révocation en masse de tout le tribunal de district, et le même arrêté indiquait les successeurs des magistrats destitués.

Tallien prit ensuite la parole pour inviter les nou-

(1) Douarche, *Les tribunaux à Agen pendant la Révolution*, pp. 443 et s.

veaux élus (c'est là un euphémisme qui ne manque pas de saveur) à se bien pénétrer de leurs devoirs.

Après le départ de Tallien, le représentant du peuple, Paganel, continua l'épuration et le remplacement des fonctionnaires élus. Le représentant du peuple, Monestier, arrivé à Agen en 1794, termina l'œuvre de ses prédécesseurs avec le même zèle et la même énergie.

Après le 9 thermidor, la Convention élaborait la nouvelle constitution dont nous avons parlé plus haut.

L'assemblée électorale (1) du département du Lot-et-Garonne fut tenue à Agen du 20 au 27 vendémiaire an IV (12-19 octobre 1795). Les vingt juges du tribunal civil furent élus dans l'ordre suivant : Bergognie, Phiquepal, Marraud, Lacuée, Mouysset, Lafontan, Brunet-Latuque, Graulhié, Lucinet, Vigneron, Degans, Grenier, Falagret, Aurigal, Vigué, Bayle, Cassaigneau, Lafitte, Laujac, Peivieux.

Comme on le voit, ajoute M. Douarche (2), l'assemblée électorale n'accorda sa confiance qu'à des magistrats connus, ayant déjà fait leurs preuves, les plus distingués et aussi les plus modérés parmi ceux qui avaient servi la Révolution.

Mais des démissions nombreuses se produisirent,

(1) Procès-verbaux des assemblées électorales aux Archives départementales.

(2) *Les tribunaux à Agen pendant la Révolution*, p. 121.

parce que les traitements n'étaient pas payés. Le Directoire pourvut directement au remplacement des démissionnaires.

Le 23 germinal an V, 12 avril 1797, l'assemblée électorale du Lot-et-Garonne envoya au tribunal de Cassation Marraud, et eut également à élire quatorze juges et cinq suppléants pour combler les vacances qui s'étaient produites dans le tribunal civil du département.

C'est la dernière assemblée électorale qui eut à s'occuper de la nomination des juges, le principe subsista seul quelque temps encore, pour disparaître de nos lois après le coup d'Etat du 18 brumaire.

CHAPITRE VII

CONSIDÉRATIONS SUR LES CAUSES QUI ONT AMENÉ LA
DÉCADENCE PROGRESSIVE DU SYSTÈME ÉLECTIF, ET SA
CHUTE DÉFINITIVE AU 18 FRUCTIDOR.

Après un exposé qui nous a permis d'esquisser à grands traits les résultats du système électif pour le recrutement de la magistrature sous la Révolution, il est, nous semble-t-il, fort utile de dégager les considérations qui résultent de l'application de ce système.

Les adversaires de l'institution, et ils sont nombreux, se sont emparés des résultats à première vue franchement mauvais pour proclamer la faillite du système.

Et M. Picot, constatant le discrédit profond qui s'était attaché à l'élection, n'hésite pas à conclure que les partis politiques eux-mêmes en étaient fatigués (1).

Cette assertion est juste, mais il nous semble qu'il

(1) Picot, « La Réforme judiciaire », *Revue des Deux-Mondes*, janvier 1881.

faudrait distinguer et essayer de rechercher si la nation, si les partis politiques étaient fatigués du système électif en lui-même, ou bien de la façon déplorable dont il avait été pratiqué.

Les élections de 1790 avaient donné des résultats heureux, il nous semble inutile de revenir là-dessus, tous les esprits impartiaux ont été unanimes à le reconnaître.

M. Picot lui-même, qui ne saurait être suspect de tendresse à l'égard des juges élus, apprécia ainsi le recrutement de 1790. « L'élite des électeurs de Paris, dit-il, choisissant l'élite des jurisconsultes, envoya au tribunal des membres du Parlement, du Conseil d'Etat, des avocats tels que Tronchet, Treilhard et Duport. ».

Nous ne saurions émettre une opinion plus flatteuse. De l'avis de tous, les juges de 1790 furent choisis avec une conscience, un souci de la dignité de la justice, qui honore à la fois électeurs et élus. Si les listes de noms dont nous avons fait état ne suffisaient point encore à convaincre, la lecture des discours prononcés au moment de l'installation des nouveaux tribunaux apporterait une force nouvelle à notre assertion. A Paris, comme à Agen, comme dans tout le reste de la France, le ton élevé de ces discours, la force de conviction qu'ils portaient en eux, prouvent, jusqu'à l'évidence, l'élévation de sentiments, le souci des responsabilités, les capacités professionnelles des premiers juges élus.

Malheureusement, ils ne tardèrent pas à devenir suspects, ils ne siégeaient pas depuis un an que les orateurs populaires demandaient le renouvellement du tribunal. Et M. Picot tire de ce fait les conclusions suivantes: « C'est le vice de l'élection des juges, dit-il, que la durée la plus brève du mandat paraît toujours trop longue à la foule des justiciables impatients de changer les hommes et d'exercer ses vengeances (1) ». Une simple constatation nous permettra de ne point accepter comme règle infaillible cette assertion de l'éminent historien. Il nous suffira pour cela de replacer les juges de 1790 dans leur cadre véritable, cette Révolution impatiente de nouveautés, qui vit sombrer si rapidement la renommée et la carrière de tant d'hommes de talent qui, à une autre époque auraient parcouru tranquillement les étapes brillantes de leur vie politique. Est-il besoin de citer des noms, Mirabeau qui ne dut qu'à une mort prématurée de ne pas connaître, après l'ivresse du triomphe, la haine féroce de la foule que son éloquence avait tant de fois conquise, Robespierre qui en si peu de temps reçut d'un peuple inquiet une dictature éphémère, et qui ne tarda point à payer de sa vie les excitations qu'il prodiguait à la populace. Ce parti de la Gironde, si grand par la modération de ses conceptions politiques, si sympathique par le courage de ses représentants, fut, lui aussi, victime de cet état de vio-

(1) Picot, « La réforme judiciaire », *Revue des Deux-Mondes*, janvier 1881.

lence et d'anarchie qu'il n'avait ni créé ni encouragé. Ses vainqueurs eux-mêmes ne profitèrent point bien longtemps de leur victoire, et tout le talent d'un Danton ne put parvenir à arrêter ce flot montant des passions populaires, qui faisait et défaisait si vite les renommées.

Tous les talents, toutes les forces subirent la loi commune, la jalousie, la haine, la suspicion abattaient vite les hommes comme les institutions. Ni la franchise héroïque de Camille Desmoulins, ni la résignation stoïque d'André Chénier, ne pouvaient espérer endiguer le flot montant des passions surexcitées. Alors que l'édifice politique et social était abattu tout entier, que les anciens corps judiciaires, si forts par la tradition et la puissance de leurs membres, s'effondraient au premier souffle révolutionnaire, pouvait-on vraiment demander à une institution nouvelle et créée d'un seul coup, de demeurer seule debout au milieu des ruines accumulées. C'était là chose impossible, aucune institution ne pouvait suivre son cours méthodique. Les premiers juges si compétents et si dignes devinrent des suspects, non point parce qu'ils avaient abusé de leurs fonctions mais parce qu'ils auraient pu être tentés de le faire. Ce fut la seule raison de leur disgrâce et la cause de leur remplacement.

Malheureusement, les considérations politiques primèrent alors toutes les autres, on examina consciencieusement le civisme des nouveaux candidats, mais on

ne leur demanda plus les garanties professionnelles qu'on avait exigées des élus de 1790. On écarta systématiquement tous ceux qui avaient composé les anciens tribunaux, et, suivant la forte expression de Danton, avaient pesé déjà les faveurs de l'ancien régime. C'était là le gros danger. On écartait ainsi des prétoires tous ceux qu'une longue expérience avait accoutumés aux subtilités de la procédure, aux difficultés des textes, à l'habileté cauteleuse des hommes de loi, à la mentalité spéciale de toute une catégorie de plaideurs. On les remplaçait par des citoyens sans reproches, attachés au régime nouveau, dévoués à la République, c'est vrai, et nous sommes les premiers à rendre hommage à l'intégrité de la plupart d'entre eux ; mais on avait tort d'oublier qu'on ne s'improvise pas juge, et nous sommes convaincus qu'on aurait pu trouver parmi les magistrats ou les auxiliaires de la justice, de bons patriotes qui auraient été aussi de bons juges. Mais par un parti pris injustifié on écarta systématiquement tous ceux qui avaient joué un rôle dans les prétoires, et lorsque, par hasard, on choisit des hommes de loi, il semble que l'on ait cherché à les prendre parmi ceux qui, par leurs fonctions modestes ou subalternes, auraient dû se recommander le moins à la confiance des électeurs.

C'est cet état d'esprit particulier à une époque qui pèse si lourdement sur le recrutement des juges.

Il est indispensable de bien le préciser. On est trop

souvent tenté, en effet, de condamner le système électif, par l'exemple de la Révolution. Pourquoi généraliser ainsi, et ne pas reconnaître que la même institution pourrait, à notre époque, donner des résultats bien différents.

Un pays en pleine révolution, en proie aux dissensions intérieures, une société nouvelle érigée brusquement dans un pays jusque-là fermé aux innovations et figé dans un traditionalisme exagéré sont, on l'avouera, de bien mauvais champs d'expérience. Si l'on ajoute à cela que les auteurs de cette réforme si hardie de l'ordre judiciaire, voulaient créer de toutes pièces des magistrats, affranchis des vieux règlements et de l'esprit suranné des anciennes compagnies judiciaires, on comprendra toute la difficulté de l'entreprise.

Malgré tout, tant que les passions politiques ne gangrenèrent pas complètement les nouveaux rouages établis, la justice fut correctement rendue par des juges élus. Leurs successeurs, issus de la guerre civile, compromis par les dictatures successives des démagogues, flottèrent incertains au milieu des complications de l'époque. La durée illusoire des fonctions, l'oppression des pouvoirs publics, écartèrent de la carrière judiciaire tous ceux qui auraient pu l'honorer. Si l'on avait donné aux juges élus les garanties de stabilité et d'indépendance nécessaire, le résultat aurait été différent. Ces garanties-là, une époque aussi troublée ne pouvait pas les leur donner. Du reste, les autres corps constitués ne

les ont pas connues davantage. Les magistrats municipaux ont été aussi submergés par le flot révolutionnaire. Lorsque cependant, après de longues années de pouvoir absolu, on a décidé de confier de nouveau à la nation la nomination de ses administrateurs, on n'a point invoqué les tristes exemples de la Commune insurrectionnelle. On a passé outre et on a bien fait, les résultats sont là pour le prouver. Pourquoi donc rendre la magistrature judiciaire responsable d'un état de choses qu'elle a subi, au même titre et au même moment que les autres institutions de son époque.

QUATRIÈME PARTIE

L'Election des juges et l'initiative Parlementaire en France au XIX^e siècle.

La Constitution de l'an VIII. — La Constitution de l'an VIII, œuvre de Siéyès, n'osa abandonner complètement l'élection (1). Elle fut maintenue dans son intégralité pour les juges de paix... Quant aux juges des autres juridictions, ils devaient être choisis dans des conditions toutes particulières. Tous les citoyens jouissant de leurs droits civils étaient électeurs; ils désignaient le dixième d'entre eux, formant une liste d'environ 500.000 citoyens. Dans cette liste devaient être choisis les juges des tribunaux de district. Elle était appelée liste communale. Les électeurs la composant désignaient à leur tour un dixième d'entre eux, soit environ 50.000 citoyens, parmi lesquels le gouvernement choisissait les juges d'appel. Enfin cette liste appelée départementale, en procédant toujours par élimination,

(1) Cette constitution modifie le système électif, non seulement pour le recrutement des juges mais encore des administrateurs et autres corps constitués.

désignait un dixième de ses membres, formant une liste nationale d'environ 5.000 membres notables, parmi lesquels on prenait les membres du tribunal de Cassation.

Le premier Empire. — Ces garanties ne devaient pas être de longue durée.

L'inamovibilité elle-même disparaissait en 1807, l'empereur décidant que les provisions instituant les juges à vie ne seraient délivrées qu'au bout de cinq ans.

Après l'effort de la Révolution, la magistrature retombait plus que jamais sous le joug du Pouvoir exécutif.

La Restauration. — La magistrature accepta sans révolte la chute de l'Empire qui l'avait asservie. Elle reçut les Bourbons avec un sentiment de délivrance et Talleyrand, rédigeant sa constitution nouvelle, consacra l'indépendance judiciaire en laissant aux cours et tribunaux le droit de proposer au roi trois candidats par place vacante.

Cette constitution ne fut jamais appliquée, et l'inamovibilité elle-même ne fut garantie qu'aux juges ayant reçu du roi une nouvelle investiture.

La monarchie de juillet. — Désormais, pendant de longues années, le système électif n'aura plus de partisans, et les convictions tenaces de M. Odilon Barrot,

réclamant le jury civil sous la monarchie de juillet, resteront sans écho, dans une assemblée qui s'occupe cependant beaucoup de la question judiciaire. L'immobilité seule était en jeu, on ne cherchait pas ailleurs le moyen de garantir l'indépendance du juge.

La Révolution de 1848. — La Révolution de 1848 ne considéra pas non plus la question comme étant d'extrême urgence. La magistrature avait accueilli sans récriminer le nouvel état de choses, et Crémieux prit en mains la défense des magistrats contre l'inquiétante activité de Ledru-Rollin. Celui-ci cependant, dans ses circulaires adressées aux commissaires au moment des élections, promettait, entre autres réformes, « une magistrature librement élue (1) ».

A la séance du 6 mai 1848, le ministre de la Justice, Crémieux (2), annonça quelques suspensions de magistrats et la nomination d'une commission, pour préparer une loi constitutionnelle sur l'organisation judiciaire.

Présidée par le citoyen Martin de Strasbourg, cette commission comprenait des jurisconsultes de la plus haute valeur, Isambert, Jules Favre, Portalis, Faustin Hélie, le bâtonnier Baroche, etc., etc. Ses travaux aboutirent à un projet de remaniement, qui du reste ne fut

(1) Circulaire du 7 avril 1847. Recueil complet des actes du gouvernement provisoire par Carrey. Paris, in-18. Durand, 1848.

(2) *Moniteur* du 7 mai, p. 969.

jamais voté, mais il ne se trouva pas dans son sein un défenseur du système électif. Jules Favre cependant en était partisan convaincu, se pliant aux volontés de l'assemblée et du pays, il employa tout son talent à la défense de l'immovibilité menacée.

L'arrivée au ministère de la Justice d'Odilon Barrot, l'apôtre infatigable du jury civil et de l'élection ne changea pas davantage les dispositions conservatrices de l'assemblée. Une nouvelle commission fut nommée, elle établit un projet de loi déposé le 23 juillet 1904 (1) et voté le 8 août de la même année. Le droit de nomination était laissé au ministre, sur la présentation des procureurs généraux et présidents. Ceux-ci devaient prendre les candidats présentés sur des listes dressées chaque année par la magistrature et le barreau.

La liste des candidats au siège de juge de paix devait être dressée par les Conseils généraux.

Il est difficile de voir dans ce projet la réalisation du principe électif, c'est pourtant tout ce que promit de plus hardi, en matière de réorganisation judiciaire, la Révolution essentiellement démocratique de 1848. « Entre tous les malheurs qu'entraînent à leur suite les révolutions inutiles, dit M. Picot (2), il faut compter, au premier rang, cette lassitude qui s'empare de l'esprit des hommes et qui les dégoûte des plus sages progrès, par crainte du changement. Après la fièvre

(1) *Moniteur*, 26 juillet 1849, p. 2482.

(2) *Réforme judiciaire* p. 119.

d'innovation qui porte à tout remuer, tout modifier, tout bouleverser, vient l'abattement pendant lequel on se contente de vivre en attendant l'heure où on se fera gloire de servir ».

Le Second Empire. — Cette servitude, la magistrature la connut sous l'Empire, et laissa par là même d'amers souvenirs dans le cœur des républicains. Le rôle joué par quelques magistrats dans les commissions mixtes fut imputé à crime au corps tout entier.

La Troisième République. — Aussi, dès le mois de janvier 1871 (1), le gouvernement de la défense nationale par décrets rendus à Bordeaux, prononçait la déchéance de quinze magistrats. Ces décrets furent annulés il est vrai par l'Assemblée nationale (2), le malaise n'en subsista pas moins dans le pays, les nombreux projets en proposition de loi, déposés à cette époque, sont là pour en témoigner (3).

Le 18 septembre 1871, une commission fut constituée, elle comprenait des jurisconsultes éminents parmi lesquels on peut relever les noms de MM. Faustin-Hélie et Valette sur la demande de M. Crémieux, ministre de la

(1) Décrets rendus à Bordeaux les 28 janvier et 3 février 1871.

(2) Séance du 25 mars 1871. *Officiel* du 27 mars.

(3) Nous ne nous attacherons, en suivant rapidement ces débats, qu'à ce qui aura été proposé ou dit en faveur du régime électif, nous réservant de situer par quelques mots les aspirations électives, dans le débat plus général qui les englobe la plupart du temps.

justice, et sous son inspiration un long projet de réorganisation judiciaire fut élaboré. Il n'obtint point l'approbation des autres membres du gouvernement de la défense nationale. et fut présenté sous la forme d'une proposition de loi, sur l'initiative d'un des membres de la commission, M. Emmanuel Arago, le 27 avril 1871 (1).

Proposition Emmanuel Arago (17 avril 1871). — Le droit de nomination était réservé aux corps judiciaires eux-mêmes, sur la présentation qui leur était faite d'une liste de 3 candidats, liste dressée par un corps électoral spécial et variable suivant le degré de juridiction auquel appartenait le siège à pourvoir.

La nouvelle organisation judiciaire devait comprendre un juge de paix par canton, un tribunal par département (sauf exception pour les départements où le nombre des procès nécessiterait plusieurs tribunaux) 18 cours d'appel, et une Cour de cassation.

Les tribunaux de départements devaient nommer les juges de paix sur une liste de trois candidats, dressée par tous les maires du canton, réunis sous la présidence du maire du chef-lieu.

Aux Cours d'appel appartenait la nomination des juges des tribunaux de département. Le choix des conseillers était limité à une liste de 3 noms, présentée par une assemblée ainsi composés : 1° des membres du

(1) *Officiel* 1871, annexes, n° 154, 155, 173.

tribunal où la vacance existe ; 2° des juges de paix du ressort du tribunal ; 3° des membres du conseil général ; 4° des avocats inscrits au tableau, et des notaires et avoués pourvus du grade de licencié en droit. L'assemblée devait être présidée par le Président du tribunal.

La Cour de cassation avait à nommer les juges d'appel, et son choix devait se porter sur l'un des trois candidats présentés par une assemblée électorale comprenant : 1° les membres de la Cour où la vacance existe ; 2° le Président de chaque tribunal du ressort ; 3° les Présidents et vices-Présidents des conseils généraux des départements compris dans le ressort ; 4° les professeurs des Facultés de droit du ressort ; 5° les membres du conseil de l'ordre des avocats près la Cour d'appel, les bâtonniers des avocats près les tribunaux du ressort, les présidents des chambres d'avoués et de notaires du chef-lieu du ressort.

Le premier Président présidait l'assemblée.

Les juges à la Cour de cassation devaient être nommés par l'Assemblée nationale.

Les conditions d'éligibilité proposées étaient les suivantes : 30 ans d'âge. Pour être juge de paix, posséder le titre de licencié en droit, ou avoir exercé les fonctions judiciaires ou d'officier ministériel pendant 5 ans au moins, ou avoir été membre pendant le même laps de temps d'un conseil général, d'arrondissement ou municipal.

Pour être nommé juge à un tribunal de département ou à une Cour d'appel, il fallait être licencié en droit, et avoir exercé pendant 5 ans au moins soit des fonctions judiciaires, soit celles de professeur ou d'agrégué dans une Faculté de droit, soit la profession d'avocat, soit des fonctions d'officier de l'état civil.

La proposition proclamait en outre l'inéligibilité des membres de l'Assemblée nationale à la Cour de cassation.

Elle réservait au ministre le droit d'institution des magistrats ainsi nommés, et le pouvoir de les déférer devant la Cour de cassation pour fautes ou infirmités.

Les Cours d'appels recevaient le pouvoir de prononcer, sur la proposition du Procureur général, la censure, la suspension et la révocation contre les juges de paix.

De nombreuses propositions, dues à l'initiative d'autres membres de l'assemblée furent également déposées (1), elles ne s'inspiraient nullement du principe électif et nous ne les signalons que parce que le rapporteur, M. Bidard, les engloba toutes dans son rapport.

La Discussion devant l'Assemblée Nationale (1872). — La discussion s'ouvrit devant l'Assemblée nationale le 8 février 1872 (2), M. Emmanuel Arago, occupa le premier la tribune.

(1) Propositions Bérenger, Boltieu, Delsol, de Péyramont, etc.

(2) *Officiel*, 9 février 1872, pp. 942 et s.

« Placés en face de ce difficile problème, dit-il, l'organisation de la magistrature, nous avons cru que pour le bien résoudre, il ne fallait songer qu'à l'ensemble des faits au milieu desquels nous vivons, ne pas récriminer, ne pas rapetisser les questions générales, et regarder comme les seules bases de réformes durables, les principes fondamentaux des sociétés libres.

« Clairs, précis et certains, j'ajouterai classiques au point de vue social, les principes commandent l'action simultanée de trois organes essentiels, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire : origine commune qui les fait tendre aux mêmes fins, le gouvernement du pays, mais ne les confond pas et laisse à chacun d'eux, dans la carrière définie de son activité, pleine indépendance.

« Or, si nous regardons comment s'applique sous nos yeux la salubre doctrine de la séparation des pouvoirs, nous remarquons bientôt que le législatif est directement l'élu du souverain, chez nous la nation, que l'exécutif l'est aussi directement ou indirectement, mais que le judiciaire n'est en réalité qu'une création, qu'un instrument de l'exécutif, anomalie fâcheuse, toujours fâcheuse et funeste souvent, car les gouvernements qui se succèdent peuplent les tribunaux de personnages inamovibles que le public observe avec inquiétude, et qualifie selon les dates de nomination, magistrats de la monarchie, magistrats de l'Empire, magistrats de la République.

« On ne devrait connaître que des magistrats de la loi. »

L'orateur, s'appuyant ensuite sur l'exemple des démocraties étrangères et sur les résultats donnés chez nous par le recrutement des juges des tribunaux de commerce, soutenait les divers articles de sa proposition.

Il relevait l'accusation d'ignorance portée contre les maires de certains cantons ruraux, et leur reconnaissait les aptitudes nécessaires pour choisir un bon juge de paix. Le rôle de ce dernier étant, avant tout, un rôle paternel et de conciliateur, le meilleur, c'est celui qui formule le moins de jugements et qui arrête sur le seuil du tribunal le plus grand nombre de procès. Il faut donc dans ce poste un homme connu, estimé, inspirant la confiance et l'affection.

« Est-ce aujourd'hui, s'écriait-il, qu'on peut le choisir tel, dans les bureaux de la chancellerie à cent ou deux cents lieues de distance, sur la présentation d'un procureur général, souvent renseigné par un procureur de la République qui, la plupart du temps, ne connaît pas lui-même celui qu'il recommande. »

Les maires, au contraire, verront leurs choix limités par les conditions de capacité qu'on exige des candidats, et parmi ceux-là ils sauront discerner le brave homme, l'homme de bon sens, ce bon sens qui est le premier jurisconsulte pour les juges de paix.

Les autres assemblées électorales, chargées de dres-

ser les listes de présentation de candidats aux juridictions supérieures, devaient être, suivant M. Arago, tout aussi compétentes.

Une juste part d'influence y était laissée aux magistrats, mais sans rendre leur action prépondérante, ce qui était prudent et sage. A côté d'eux auraient figuré en nombre assez restreint des avocats et des officiers ministériels qui, témoins chaque jour de la vie et des travaux de la magistrature, sont des appréciateurs éclairés de l'aptitude et de l'honorabilité des candidats.

Les membres des conseils généraux devaient représenter l'opinion, la défiance ou l'estime publique.

Pour les juges de la Cour de cassation, n'était-il pas tout naturel de voir leur nomination appartenir à l'Assemblée nationale qui fait la loi, qu'ils sont chargés d'interpréter.

« Et, maintenant, Messieurs, terminait M. Arago, je ne quitterai pas la tribune sans affirmer bien haut, avec une sincère et profonde conviction, que si vous adoptez le principe de l'élection des juges, vous rendrez par ce vote le plus grand des services à la magistrature, au pouvoir, au pays.

« A la magistrature, en l'élevant au-dessus des attaques, au-dessus des soupçons, en faisant d'elle ce qu'elle doit être, un pouvoir respecté, indépendant et libre.

« Au pouvoir exécutif, au ministre, en le délivrant du fléau des sollicitations.

« Au pays, enfin, qui attend de nous, non pas la justice apparente, mais une vraie justice nationale. »

Le rapporteur, M. Bidard, répondant à M. Arago, fit le procès de la magistrature élective.

« Il reste toujours, disait-il, cette incontestable vérité, c'est le pouvoir exécutif qui est chargé de l'exécution des lois dans notre pays, c'est là sa mission. Or, comprenez-vous, qu'il puisse accomplir son mandat, sans le concours de l'autorité judiciaire ? Et comprenez-vous que l'autorité judiciaire puisse se séparer complètement, être un pouvoir rival de l'autorité exécutive, sans que nous arrivions à ce résultat fatal, de voir, à côté de cette dernière autorité, une autre autorité née directement du suffrage universel, de la même source et de la même puissance qu'elle-même. »

Ces deux autorités, ajoutait M. Bidard, entreront bientôt en conflit et ce sera la guerre civile dans les pouvoirs constitués.

Le rapporteur rappelait ensuite qu'en 1790 l'Assemblée législative n'avait voté le principe électif, que pour diminuer l'autorité du pouvoir exécutif, en l'espèce le pouvoir royal. Voulant faire du roi, suivant la forte expression de Cazalès, le premier huissier du royaume, ils commencèrent à le désarmer en lui enlevant la nomination des juges. Mais, malgré tout, l'Assemblée se méfiait de la puissance que le corps judiciaire pourrait tirer de son origine, et elle avait très sagement limité à six ans la durée des fonctions des magistrats. Or, selon

M. Bidard, un dilemme se pose où l'élection donnera le pouvoir à vie avec l'immovibilité, et ce sera le désordre. Ou bien, on n'élira les juges que pour un temps déterminé, et ce sera mettre les juges sous la dépendance des justiciables. « Personne, ajoutait-il, n'a songé à donner une existence aussi précaire à notre magistrature. »

L'Assemblée décida de passer à une seconde délibération, elle eut lieu le 20 février (1).

MM. Arago et Béranger y prirent tour à tour la parole ; le premier pour développer les arguments précédemment exprimés, essayer de convertir à son projet l'Assemblée dont les dispositions lui semblent hostiles ; M. Béranger pour combattre le système électif. C'est le corps électoral, surtout, qui provoque ses critiques. Il craignait d'y voir dominer l'influence du barreau, il redoutait, dans certains ressorts, le trop grand nombre d'électeurs. « Les inconvénients, disait-il, resteront les mêmes, seulement ce ne sera plus le ministre, mais le barreau qui dirigera les choix. »

L'échec du système électif devant l'Assemblée nationale. — L'article 1 de la proposition fut aussitôt mis aux voix, et repoussé par l'Assemblée. Constatant l'inutilité de ses efforts et voyant l'Assemblée hostile au système électif, M. Arago retira sa proposition.

(1) *Officiel* du 21 février 1872.

Cette tentative si intéressante, préparée avec soin par des jurisconsultes de valeur, sur la demande d'un ministre, et défendue à la tribune avec une ardente conviction, tombait ainsi d'elle-même, devant l'hostilité de l'Assemblée.

Proposition Jules Favre, déposée au Sénat, 1877. — Les partisans du système électif ne perdirent point courage et M. Jules Favre déposait, le 22 mars 1877 (1), au Sénat, cette fois, une proposition de loi sur la réforme judiciaire. Elle s'inspirait visiblement du projet d'Arago mais contenait cependant des modifications nombreuses qu'il importe de signaler.

Les juges de paix devaient être nommés sur une liste de présentation de 3 candidats, dressée par une commission composée : 1° des membres du tribunal du ressort d'où dépend la justice de paix ; 2° de cinq membres du conseil général délégués par leurs collègues ; 3° des maires du canton.

Nul ne pouvait être porté sur la liste s'il n'était âgé de 30 ans et licencié en droit, ou ayant exercé pendant 5 ans certaines fonctions.

Les membres des tribunaux de première instance devaient être également choisis sur une liste de 3 candidats, dressée par une commission qui comprenait : 1° les membres du tribunal où le siège était vacant ;

(1) *Officiel* du 23 mars. Texte de la proposition, *Officiel* du 7 mai 1877, annexe, n° 86, p. 3340

2° les membres du conseil de l'ordre des avocats ; 3° les membres des chambres de discipline, des avoués et des notaires ; 4° de 5 membres du conseil général délégués par leurs collègues.

Nul ne pouvait être porté sur la liste s'il n'était docteur en droit, ou avait exercé pendant 5 ans les fonctions de juge, ou 10 ans la profession d'avocat, avoué ou notaire.

La commission chargée de présenter 3 candidats pour les fonctions de juge d'appel devait comprendre : 1° les membres du tribunal d'appel ; 2° les membres du conseil de l'ordre des avocats près la cour, les membres de la chambre des avoués, un délégué pour chaque chambre de discipline des notaires du ressort ; 3° les délégués des conseils généraux du ressort, à raison de 5 par département.

Quant aux membres de la Cour de cassation, ils étaient également choisis sur une liste de présentation de 3 candidats dressée : 1° par les membres du tribunal de cassation ; 2° les membres du conseil de l'ordre des avocats près la Cour de cassation ; 3° les professeurs de droit de la Faculté de Paris ; 4° un délégué de chacun des tribunaux d'appel ; 5° neuf députés et neuf sénateurs choisis par le bureau.

Les nominations étaient laissées au gouvernement, elles étaient faites à vie sans limite d'âge.

Cette proposition sauvegardait mieux que celle de M. Arago les prérogatives du ministre de la Justice.

Elle ne fut, du reste, jamais discutée par le Sénat.

De nouveau le débat allait être porté devant la Chambre des députés. La magistrature était en butte à de violentes attaques, le souvenir des commissions mixtes hantait encore la mémoire des républicains. Dans cette période de flottement politique qui avait duré jusqu'au 16 mai 1877, la magistrature avait donné prise à des critiques nouvelles, les juges, même ceux nommés par M. Dufaure, manifestaient une certaine répugnance à suivre le mouvement républicain qui allait se dessinant dans le pays. Et si l'intégrité et la compétence de notre magistrature n'était pas mise en cause, on lui reprochait avec véhémence sa ligne de conduite politique.

La discussion de 1880 devant la Chambre des députés.

— De nombreuses propositions s'entassèrent sur le bureau de la Chambre des députés, presque toutes demandaient la suspension de l'inamovibilité. Les débats revêtirent une ampleur inusitée, on y discuta avec véhémence, détracteurs et défenseurs de la magistrature y rivalisèrent d'éloquence. La question de réorganisation fut cependant un peu délaissée, et le système électif à peu près abandonné. Il avait cependant les sympathies de beaucoup de membres de l'Assemblée qui jugeaient qu'il était impolitique de le proposer, à une époque où la violence des passions déchainées aurait pu affaiblir la portée d'une haute discussion.

Le ministre de la Justice, M. Cazot, et M. René Goblet, pour ne citer que ceux-là, firent un discret éloge de ce système qu'ils appelaient de tous leurs vœux pour l'avenir, qu'ils hésitaient à proposer pour le présent.

La courageuse intervention du colonel Langlois, le vaste projet déposé sous forme d'amendement par M. Beauquier firent, malgré tout, une place honorable au principe électif, dans ce large débat qui passionnait la Chambre.

« Il semble, disait M. René Goblet (1), que nos tribunaux soient dérivés des anciens Parlements de la monarchie. Ils sont une délégation du pouvoir exécutif et c'est par une anomalie véritablement étrange, qu'alors qu'ils sont nommés par le pouvoir exécutif, on dit qu'ils rendent la justice au nom du peuple.

« Si l'on voulait revenir à ce qui est la vérité en principe, à la formule adoptée par les Assemblées de 1789 et 1790, le pouvoir judiciaire devrait être considéré comme une des branches de la souveraineté ; et, comme les deux autres branches de la souveraineté, il devrait émaner de l'élection populaire directement ou indirectement. »

Malgré cette déclaration de principes, M. René Goblet, connaissant les dispositions de la Chambre, ajoutait : « Je crois que pour longtemps encore nous serons forcés de considérer la fonction du juge comme

(1) Séance du 13 nov. 1880. *Officiel*, 14 nov.

une fonction publique et de laisser au gouvernement le soin d'y pourvoir ».

Proposition du colonel Langlois (16 nov. 1880). — Le 16 novembre (1), le colonel Langlois soutenait, sans se laisser décourager par l'hostilité de l'Assemblée, un contre-projet. Prévoyant le grave reproche que l'on pouvait faire au système électif : introduire la politique dans les tribunaux, faire nommer des juges par un parti, celui de la majorité du moment, il indiquait un palliatif. Au lieu de faire élire les juges à la majorité des suffrages, il faudrait exiger la majorité des deux tiers des votants et la moitié des électeurs inscrits, dans un ressort de Cour d'appel. Telle est en effet la composition des parties politiques dans notre pays, pensait-il, que dans un vaste ressort comme celui d'une Cour d'appel, les majorités partielles quis'y trouvent dans un sens sont contrebalancées par d'autres majorités adverses. Et alors, on devra avoir recours à des comités de conciliation pour arriver à une élection.

M. Langlois proposait en outre un juge de paix unique remplaçant les tribunaux d'arrondissement.

L'appel serait porté devant un tribunal de 3 juges. C'est ce tribunal qui devait tirer ses pouvoirs de l'élection directe, chacun de ses membres devait être élu à la majorité des deux tiers des suffrages de tous les électeurs du ressort.

(1) *Officiel*, 17 novembre 1880, p. 11168.

Ce tribunal nommerait ensuite tous les juges de paix du ressort. Enfin tous les juges d'appel se réuniraient à Paris pour y nommer les membres du tribunal de Cassation.

La Chambre refusa de prendre en considération ce projet. Elle revint à la discussion générale.

Comme l'avait fait M. Goblet, le ministre de la Justice, en abordant la tribune, crut devoir rendre hommage à la magistrature élective, en faisant le procès de l'organisation actuelle.

« Il y a un vice organique dans nos intentions judiciaires, disait-il, et ce vice c'est que ces institutions sont marquées à l'empreinte du régime monarchique. Il faudrait les façonner à l'usage de notre démocratie moderne. Et pour cela il faudrait reprendre nos glorieuses traditions de 1789 et de 1790, retremper nos institutions judiciaires aux sources vives de l'élection, appliquer le jury en matière civile. »

Il ajoutait aussitôt. « Pour arriver à la réalisation de cet idéal, il faudrait procéder à la refonte complète de notre système général de procédure civile. Le temps de ces grandes innovations n'est pas encore venu. »

Amendement Ch. Beauquier (20 nov. 1880). — Le 20 novembre 1880 (1) M.^l Beauquier vint soutenir un amendement qui contenait les dispositions suivantes :

L'inamovibilité de la magistrature est supprimée.

(1) *Officiel* du 21 nov. 1880, pp. 11322 et s.

Les juges à tous les degrés seront élus par le suffrage universel. Sont éligibles toutes personnes qui, âgées d'au moins 30 ans, justifieront du grade de bachelier en droit et de trois années d'exercice des fonctions de juge de paix, notaires, conseillers de préfecture, juges des tribunaux de commerce ou prud'hommes.

Les juges de paix seront élus dans chaque canton.

Les juges de 1^{re} instance seront élus au scrutin de liste par arrondissement.

Les juges d'appel au scrutin de liste dans le ressort de chaque Cour. Ils ne pourront être élus que parmi les magistrats qui comptent 5 années d'exercice.

Les membres de la Cour de cassation seront nommés par tous les juges des cours des tribunaux, et juges de paix de toute la France.

C'est au nom des principes démocratiques, en souvenir de l'œuvre de la Révolution que M. Beauquier proposait à ses collègues de suivre la voie qui leur était indiquée par les Etats-Unis et la Suisse.

Des objections ont été apportées, disait-il, à ce principe ; les unes touchent l'électeur, les autres l'éligible. Pourquoi donc supposer l'électeur incapable de bien choisir ses juges, et, si on l'estime tel, pourquoi lui confier alors l'élection des législateurs.

Il citait comme exemple du discernement des électeurs, les élections aux tribunaux de commerce et au conseil de prud'hommes.

« Du reste, l'erreur ici serait réparable, avec le juge inamovible, disait-il, elle ne l'est jamais ».

Par 172 voix contre 125, soit à 45 voix de majorité, la Chambre repoussa l'amendement Beauquier.

Les nombreuses demandes de scrutin public qu'il provoqua et la minorité respectable qu'il obtint prouvent cependant que les représentants du pays se laissaient gagner chaque jour davantage par le séduisant projet du recrutement de la magistrature par l'élection. Il ne faut pas oublier qu'au cours de cette même discussion, le ministre de la Justice n'avait pas caché sa sympathie pour le principe électif, soutenu par l'approbation d'un grand nombre de députés. De plus, le projet Beauquier était le plus large que l'on eût jamais déposé. Etant donné le nombre de voix, relativement élevé, qu'il obtint, il est permis de se demander si un projet soutenu par le ministre, restreignant les conditions d'éligibilité et peut-être aussi la composition du corps électoral n'aurait pas obtenu l'approbation de la Chambre (1).

Du reste la séance, du 22 novembre allait préciser mieux encore l'opinion de l'assemblée (2).

L'art. 8 du projet de la commission, suspendant l'inamovibilité pour un an, ayant été adopté, un des orateurs de la droite, M. Cazeaux, proposa une disposition additionnelle ainsi conçue : « Il sera procédé, après

(1) *Officiel*, 23 nov., p. 41375 et s.

(2) C'est-à-dire après l'année pendant laquelle l'inamovibilité devait être suspendue.

ce délai, à l'élection de tous les juges. » Il justifiait ainsi son amendement.

« Vous nous avez enlevé cette garantie de l'indépendance des juges.

« Nommez qui vous voudrez, je subis votre article 8 ; pendant un an vous enverrez vos courtiers électoraux siéger dans les tribunaux, mais cela ne durera qu'un temps, nous demandons qu'après un an, on procède, dans des conditions à déterminer mûrement, à l'élection de tous les juges. Nous demandons, pour la justice civile, les garanties de la justice commerciale. » On procéda au scrutin, il donna le résultat suivant :

Pour l'adoption . . . 175

Contre 183

Ainsi, c'est seulement à huit voix de majorité que la Chambre repoussait l'élection des juges. Ce scrutin, où l'on voyait voisiner le nom de M. Beauquier avec celui du baron de Mackau, a une portée considérable. C'était un bel éloge du système électif que ce vote par lequel les adversaires eux-mêmes du principe cherchaient à abriter, derrière lui, l'indépendance de la magistrature qu'ils croyaient menacée.

Il est possible qu'il n'y ait eu là qu'une tactique parlementaire, MM. René Goblet, Floquet et nombre de leurs amis le pensèrent sans doute et c'est là le secret de leur abstention. S'ils avaient voté l'amendement, suivant ainsi les préférences si nettement exprimées

par eux au cours de cette même discussion, le résultat du scrutin aurait été certainement changé. Nous avons en tout cas raison de dire qu'un projet, appuyé par l'autorité du ministre, aurait eu de grandes chances de grouper une majorité.

La loi votée à la Chambre après ces mémorables débats ne connut pas la discussion au Sénat, une commission avait cependant été nommée par la haute assemblée, le rapport en fut confié à M. Béranger ; mais le ministre, constatant la répugnance qu'éprouvait le Sénat à suspendre l'inamovibilité, retira purement et simplement le projet le 15 novembre 1881.

La Discussion de 1882 devant la Chambre. Les Projets. — D'autres propositions surgirent devant la Chambre, ainsi qu'un projet du ministre de la Justice, M. Humbert (1).

Propositions et projet laissaient tous le recrutement au choix du pouvoir exécutif. M. *Martin Feuillée* (2) préconisait l'institution d'un jury correctionnel, l'extension de la compétence des juges de paix et la suppression des tribunaux d'arrondissement.

La proposition de MM. *Versigny et Bernard* (3) demandait également le jury correctionnel.

(1) Séance du 16 février 1882. *Off. mars*, annexe n° 422.

(2) Séance du 2 février 1882. *Tente Officiel* février, annexe n° 378, p. 379.

(3) *Officiel*, annexe, mars 1882. n° 460, p. 416.

La nomination par le pouvoir exécutif était tempérée par une liste de présentation, dressée chaque année par un grand jury comprenant : 1° Le premier Président de la Cour de cassation. 2° Dix Sénateurs. Dix députés. 3° Le vice-Président du Conseil d'Etat et trois conseillers d'Etat élus par leurs collègues. 4° Quatre premiers Présidents. 5° Quatre professeurs de droit. 6° Quatre Procureurs généraux. 7° Quatre avocats de Cour d'appel anciens bâtonniers.

Ce grand jury dressait une liste de juges suppléants et dans cette liste le ministre devait prendre les juges titulaires. Un juge unique remplaçait en première instance les tribunaux d'arrondissement.

Le 6 mai 1882, le rapporteur, M. *Pierre Legrand*, déposait son rapport au nom de la commission.

S'inspirant du projet du ministre de la Justice, M. Humbert, le rapporteur proposait la suspension de l'inamovibilité pendant trois mois.

Dans le sein de la commission, une majorité favorable à l'élection s'était formée, elle inspira visiblement l'art. 44 du projet qui, laissant la porte ouverte à une réforme plus complète, disait : « Une loi ultérieure fixera le mode de nomination et de recrutement des magistrats ».

La discussion. — Le 30 mai (1) la Chambre abordait

(1) Discussion devant la Chambre, *Off.*, 31 mai 1882, pp. 740 et s.

la discussion. *M. Georges Graux* occupa le premier la tribune et son discours fut une apologie du système électif.

Il rappela les résultats de la Révolution, l'exemple des deux Républiques Suisse et Américaine, et sa péroraison vibrante suppliait la nouvelle Chambre de commencer ses travaux par le vote d'une loi, confiant à l'élection le recrutement de la magistrature.

« Nous sommes, disait-il, au commencement d'une nouvelle législature, nous avons une œuvre à accomplir, cette œuvre, l'accomplirons-nous, en nous contentant de faire du provisoire, en votant une mesure de transition, empruntée aux gouvernements monarchiques ? Ou bien, au contraire, n'allons-nous pas revenir aux grandes et saines traditions de 1790... »

Le second orateur inscrit, *M. Armand Rivière*, parlait dans le même sens et il demandait à la Chambre de mettre à l'étude le système électif, afin d'examiner le moyen le plus sûr d'avoir de bons juges élus, soit par l'élection directe, soit par l'élection à deux degrés.

M. Martin Feuillée s'éleva contre les conclusions des deux précédents orateurs. Il craignait un affaiblissement du pouvoir exécutif.

« La magistrature nommée à l'élection, disait-il, cela ne fortifie pas le pouvoir, c'est au contraire son affranchissement pur et simple du pouvoir, c'est la magistrature devenant un troisième pouvoir. » Devant les exclamations d'une partie de la Chambre, il refusait, en

invoquant la Constitution de 1875, le droit à la magistrature de constituer un troisième pouvoir. Et, précisant sa pensée, montrant qu'il obéissait à la préoccupation politique du moment, il ajoutait : « Même si j'étais partisan du principe de l'élection, je ne le voterais pas à l'heure actuelle, vous oubliez trop souvent qu'il y a en France 27 départements où la majorité des conseils généraux est hostile à la République ».

Il critiquait ensuite le projet de la commission, cote mal taillée qui prévoyait le principe électif pour l'avenir, l'inamovibilité pour le présent, avec la nomination au choix du gouvernement.

Cette dernière critique était relevée à la séance du 5 juin, par le rapporteur, *M. Legrand*. Il expliqua les hésitations de la commission, la grande majorité de ses membres était favorable à la suppression de l'inamovibilité.

Mais alors que quelques-uns pensaient que cette suppression n'empêchait pas la nomination par le garde des sceaux, un plus grand nombre refusait d'admettre cette thèse. « La majorité de votre commission, disait-il, est favorable au principe électif ».

Et le rapporteur faisait à son tour l'éloge de l'élection des juges. Il se refusait de voir là un danger pour la République, du reste le suffrage universel nomme les maires, les conseillers généraux, le jury criminel, il n'y a pas d'inconvénients à lui confier la nomination des juges civils.

Le 8 juin, le ministre de la justice, M. Humbert, tenait à se prononcer à son tour, sur cette question du système électif.

Fait digne de remarque, ce système n'était pas soumis aux délibérations de l'Assemblée, et cependant tous les orateurs inscrits échafaudaient sur lui leur argumentation. Aucun projet, aucune proposition ne le mentionnait, et il dominait cependant à tel point le débat, que le ministre se croyait obligé de le combattre.

« Je rends parfaitement hommage, disait-il, à l'esprit élevé, démocratique, républicain du principe de l'élection, mais toute la question se réduit à savoir, si l'expérience a justifié dans la pratique ce système.

« Nous ne sommes plus des hommes de formule comme en 1789, nous ne nous payons plus de théories, nous sommes devenus positifs, nous voulons qu'un système, *quoique excellent en doctrine, soit justifié par la pratique.*

« Je suppose que l'élection soit pratiquée par un collège restreint, comment sera-t-il composé? Si vous y donnez la majorité à la magistrature, vous aboutirez à ce résultat de rétablir, à bref délai, les charges héréditaires. Si, au contraire, ce sont les politiciens qui forment la majorité, vous aurez de détestables résultats de coterie, et alors vous verrez si c'est l'impartialité qui sortira des comices électoraux. »

Au point de vue des principes, le ministre refusait toutefois d'admettre la thèse de M. Martin Feuillée, à sa-

voir que le pouvoir judiciaire ne serait qu'une émanation du pouvoir exécutif.

Et avec une force de conviction qui frappe davantage en raison de sa profession, et de ses connaissances de jurisconsulte éminent, il disait :

« C'est une doctrine nouvelle inventée par Livingstone, reproduite par des jurisconsultes allemands tels que Falck, et qui a été défendue en dernier par M. Ducrocq, mais je crois que c'est là une théorie fausse ; le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant, qui existe par lui-même, il répond à une idée irréductible, l'idée de justice, et on ne doit jamais le confondre avec le pouvoir exécutif ».

M. Gerville-Réache répondit au nom de l'extrême gauche au remarquable discours du garde des sceaux.

Sa documentation serrée contient l'historique de la question, (1) elle indique le bon recrutement des tribunaux à l'époque de la Révolution. « Si le 1^{er} empire, ajoutait-il, a supprimé la magistrature élective, c'est qu'il redoutait son indépendance. M. Lambrecht, ministre de la Justice de l'an VI à l'an IX, devenu plus tard comte de l'Empire et sénateur impérial, écrivait dans un rapport présenté à l'empereur : « Les juges des tribunaux sont en place pour cinq années consécutives, et ils peuvent

(1) Cet historique se trouvant dans une autre partie de ce travail, nous avons cru, devoir abrégé toute la partie du discours de M. Gerville Réache qui s'en occupe, voir du reste le *Journal officiel* 9 juin 1882, séance du 8 juin.

être indéfiniment continués, de cette disposition constitutionnelle, résulte une véritable permanence, je dirai presque une perpétuité de fonctions, et de cette perpétuité *de l'indépendance absolue qui en est la suite* peut résulter à son tour, suivant les circonstances, un esprit d'opposition au gouvernement ».

M. Gerville-Réache voyait dans les termes de ce rapport le plus bel éloge de la magistrature élective.

Il proposait, en conséquence, à la Chambre le vote d'un contre-projet instituant l'élection des juges par le suffrage universel avec, comme garantie, des conditions rigoureuses de capacité exigées pour l'éligibilité.

Les deux premiers articles de ce contre-projet étaient ainsi conçus.

Art. 1. La justice est rendue au nom du peuple français, le peuple nomme lui-même ses juges.

Art. 2. Les juges sont élus pour 4 ans. Ils sont rééligibles.

Un autre orateur de la gauche, défenseur infatigable de l'élection, M. *Beauquier*, soutint, à la séance du 9 juin, les dispositions du contre-projet *Gerville-Réache*.

La Chambre vote le principe électif (10 juin 1882).

M. le comte de *Dauville Maillefeu*, proposait à son tour l'amendement suivant.

L'inamovibilité est supprimée, les juges de tout ordre sont élus par le suffrage universel.

Au nom de la commission, le rapporteur, M. Legrand,

déclara accepter l'amendement Dauville Maillefeu.

Par 282 voix contre 192, la Chambre en adopta d'abord la première partie, portant suppression de l'inamovibilité.

Malgré la vive opposition du ministre de la Justice, la Chambre passait, le 10 juin, au vote de la deuxième partie, ainsi conçue :

Les juges sont élus.

Voici quel fut le résultat du scrutin (1) :

Nombre de votants.	483
Majorité absolue	242
Pour l'adoption	275
Contre	208

Par 67 voix de majorité, la Chambre consacrait le principe de l'élection.

Elle ordonnait à la même séance le renvoi à la commission des contre-projets de MM. Gerville-Réache et de M. Jules Roche, celui-ci proposant l'institution du jury civil, et décidait l'ajournement de la discussion.

Projet élaboré par la commission après le vote du principe électif. — Une nouvelle commission fut nommée, elle fut ainsi composée : MM. Lepère, président et rapporteur, Saint-Romme, secrétaire, Méline, Deluns Montaud, Beauquier, Achard, Belon, Cassou, Ribot, Bovier-Lapierre, Ténôt.

(1) *Off.*, 11 juin 1882, p. 861.

Le rapport fut déposé le 23 novembre 1882 (1).

La commission avait décidé, à une grosse majorité, que le suffrage universel serait écarté et proposait un système à peu près analogue à celui établi par la Constituante le 16 août 1790.

Les magistrats devaient être élus par les délégués, élus eux-mêmes au suffrage universel, en nombre proportionnel à la population.

Pour les juges de paix, le nombre des électeurs du second degré, chargé de les élire, était fixé par le Conseil général. Il ne pouvait dépasser 300 ni être inférieur à 400.

L'assemblée des électeurs se tenait au chef-lieu de canton sous la Présidence du maire.

Les conditions d'éligibilité étaient les suivantes : Etre âgé de 30 ans, — licencié en droit, avoir 3 années de pratique des affaires civiles, judiciaires ou administratives — ou avoir exercé pendant cinq ans au moins les fonctions d'avoué, notaire, greffier, agréé — ou avoir été pendant six ans conseiller général ou d'arrondissement, ou suppléant de juge de paix.

Les juges des tribunaux d'arrondissement devaient être élus au chef-lieu de l'arrondissement par des délégués nommés par les électeurs de chaque canton, en nombre fixé par le Conseil général et ne pouvant dépasser 300, ni être inférieur à 100.

(1) *Off.*, décembre 1882, annexes n° 1409, pp. 2576 et s.

L'assemblée des électeurs se tenait au chef-lieu d'arrondissement, sous la présidence du maire.

Les conditions d'éligibilité étaient les suivantes :

Etre âgé de 30 ans et remplir l'une des conditions suivantes :

Avoir été conseiller d'une Cour, ou juge d'un tribunal de première instance.

Etre licencié en droit et avoir 5 ans de pratique judiciaire.

A défaut du diplôme de licencié, avoir exercé pendant dix ans les fonctions d'avoué, notaire ou greffier.

Les juges des tribunaux de première instance étaient élus pour six ans.

Les Cours d'appel étaient supprimées et, suivant le système de 1790, la commission proposait que les tribunaux d'arrondissement soient juges d'appel les uns des autres.

Les membres de la Cour de cassation étaient nommés au scrutin de liste par la Chambre des députés et le Sénat.

Les conditions d'éligibilité étaient les suivantes pour les magistrats à la Cour Suprême :

Etre âgé de 40 ans, licencié en droit et avoir dix ans d'exercice de la profession d'avocat ou de magistrat.

Les conseillers à la Cour de cassation étaient nommés pour neuf ans.

Voilà quel était dans ses grandes lignes le projet présenté à la Chambre des députés.

La Discussion devant la Chambre, janvier 1883. — La discussion fut ouverte le 15 janvier 1883.

Elle devait se poursuivre jusqu'au 27 janvier, c'est dire toute l'ampleur des débats. Malgré la longueur de la discussion, la Chambre ne donna aucun signe de lassitude, écoutant avec un calme digne des plus grandes assemblées tous les orateurs inscrits. Certains occupèrent pendant plusieurs jours la tribune, sans que leur argumentation perdît de son intérêt. Malgré l'aridité technique du sujet, et la minutie scrupuleuse des détails, la discussion garda toujours une grande élévation, portant sur les principes, ne s'abaissant jamais à la polémique mesquine, qui oublie les idées générales, pour discuter les passions du moment.

Ces belles et grandes séances font à la fois honneur aux orateurs qui prirent la parole, à l'assemblée consciencieuse et digne qui les écouta dans le calme, avec le souci scrupuleux de la vérité, et au principe électif, lui-même, capable d'inspirer de grands talents, employés à le défendre ou à le combattre.

Le premier orateur entendu, M. *Alfred Naquet*, s'éleva contre l'élection des juges. Il invoquait trois arguments principaux. La contradiction même du principe avec l'idée d'un gouvernement républicain, l'exemple des démocraties étrangères, le danger qui pourrait résulter pour la République de la justice soumise aux poussées populaires.

Dans une République parlementaire, en effet, pour-

quoi serait-il question de la séparation des pouvoirs, disait-il, il n'y a qu'un seul pouvoir, celui de la nation.

Le régime électif est donc contraire aux idées fondamentales d'une république et la pratique ne permet pas davantage de le recommander. Ses résultats en France, en Suisse, aux Etats-Unis ont été franchement mauvais. La nomination des juges doit être, selon M Naquet, à la disposition du pouvoir exécutif, qui émane de la Nation. Il se refusait même à admettre le système de l'inamovibilité, il ne l'accepterait que si, passant outre à ses avis, la Chambre et le Sénat instituaient l'élection des juges. Dans ce cas, il y verrait un contre-poids aux tyrannies populaires.

La Chambre, on le voit, ne tenait aucun compte du vote qu'elle avait émis le 10 juin 1882 en faveur de l'élection. Tout était remis en question, et malgré les protestations de quelques-uns, avant d'aborder la discussion des articles du projet de la commission, elle tenait à provoquer un nouveau vote sur le principe. Le gouvernement secondait les aspirations des adversaires du système, et si M. Humbert avait quitté le pouvoir, son successeur, M. Devès, adoptant la ligne de conduite du ministre démissionnaire, allait s'efforcer à son tour de défendre les prérogatives de l'exécutif, compromises par le vote de juin.

Et ce ne fut pas une des moindres surprises, d'entendre un des partisans convaincus de l'élection, l'au-

teur d'une proposition instituant le jury civil, venir combattre ses propres arguments.

« Il y a six mois, disait en effet *M. Jules Roche*, en abordant la tribune, j'ai voté le principe de l'élection des juges, je viens aujourd'hui, après de longues et consciencieuses réflexions, le combattre de toute mon énergie (1).

Prenant pour base de son argumentation le discours prononcé par *M. Gerville-Réache*, il lui reprochait d'avoir, par des documents incomplets, altéré les résultats qui se dégageaient de l'expérience.

Il conviait la Chambre à examiner avec lui les faits, se proposant de le faire avec des pièces authentiques, avec des documents officiels et il importe d'autant plus, disait-il, de maintenir le débat sur ce terrain, « que nous sommes en présence d'un certain courant populaire, non seulement dans cette chambre, mais encore dans le pays, une partie de la démocratie militante est évidemment entraînée vers le principe électif de la magistrature ».

Le remarquable discours de *M. Jules Roche* mérite d'être étudié avec soin, il est certain qu'il fut pour beaucoup dans le vote de la Chambre et ses principaux arguments ont toujours été repris depuis, lorsqu'il s'est agi de combattre le principe électif.

La documentation extrêmement serrée de l'orateur

(1) Séance du 15 janvier. *Off.*, 16 janvier 1883, p. 34.

fait de ce discours une œuvre absolument capitale, nous ne pouvons, dans le cadre modeste de ce travail, qu'en établir la technique générale. il y perdra beaucoup en force, nous nous essayerons en tout cas de ne pas en déformer la pensée.

L'organisation judiciaire de la Suisse occupe tout d'abord l'attention de M. Jules Roche.

Il n'examine pas l'élection des juges de paix, les considérant plutôt comme des arbitres que comme des juges. Quant aux tribunaux de district, qui constituent la juridiction inférieure des cantons suisses, c'est une erreur de croire qu'ils soient tous élus. Sur 22 cantons il y en a 7 où les juges sont nommés. Zurich, Unterwalden, Fribourg, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève (1).

Mais ce qu'il importe surtout d'étudier selon M. Jules Roche, c'est l'organisation des tribunaux supérieurs, en l'espèce le tribunal cantonal, qui domine tous les autres. C'est le tribunal suprême, il joue dans les limites restreintes d'un canton Suisse le rôle de notre Cour de cassation pour toute la France. Or, trois seulement de ces tribunaux sont élus, et encore ils se trouvent dans des cantons ayant une popula-

(1) Depuis 1882 ces proportions ont varié, en 1904 le canton de Genève, seul canton où *tous les Juges* étaient nommés par le grand conseil, s'est rallié au principe électif. Nous nous réservons, du reste, le droit de discuter le discours de M. Jules Roche dans une autre partie de ce travail, l'histoire seule de la question devant le Parlement devant trouver place ici.

tion restreinte, Glaris, 36.000 habitants, Schwitz, 49.000, et Appenzell. Dans le canton d'Unterwalden, le régime est mixte, enfin dans dix-huit autres cantons les plus importants de Suisse, ceux où la population est la plus dense, où il se fait le plus de transactions et où, par conséquent, il y a le plus de procès, les juges du tribunal cantonal sont nommés par le grand conseil, le Kantonsrath.

Au-dessus des tribunaux de canton, il y a un tribunal, unique cette fois pour toute la Confédération, le tribunal fédéral, il joue le rôle du tribunal des conflits en France; or, ce tribunal est nommé par l'Assemblée fédérale.

Bien plus, il y a en Suisse, à Genève notamment, un parti qui demande l'élection des juges, et ce parti c'est le parti libéral, l'équivalent du parti conservateur et cléricale en France.

Lorsque la question de l'élection des juges fut posée, certains journaux firent observer qu'il y avait là quelque chose de singulier, parce que la question n'intéressait pas le public, ils y voyaient une manœuvre conservatrice et cléricale.

Cependant le principe ayant été admis par la majorité du grand conseil, M. Carteret (1) fit adopter un amendement tendant à diminuer pour le parti radical les dangers de la proposition.

(1) Le grand « leader » du parti radical en Suisse.

Le projet vint devant le peuple, le 4 juillet 1881, il y eût 3.746 voix contre 2.652 pour (1).

« Le projet de l'élection directe des juges, par les électeurs, fut donc rejeté, dit M. Jules Roche, par les électeurs eux-mêmes. »

Voilà, ajoutait-il, les faits matériels, ils sont bien différents de ce qu'on nous avait dit en affirmant l'existence absolue de l'élection.

L'étude de l'organisation judiciaire aux Etats-Unis aboutit à des conclusions contraires au système électif.

C'est une erreur de croire que les juges furent élus de tout temps en Amérique. En 1831, M. de Tocqueville constatait qu'un seul canton possédait le système électif.

La Constitution du reste a organisé le tribunal fédéral, en confiant au Président de la République, avec l'assentiment du Sénat, la nomination de ses membres.

Dans le « Fédéraliste », où sont consignées les doctrines des auteurs de la Constitution américaine, on lit au chapitre 76, au sujet du Pouvoir judiciaire : « L'exercice de ce pouvoir par le peuple est impraticable ».

M. Jules Roche reconnaît cependant que depuis quelques années le principe électif a prévalu dans un grand nombre d'Etats. Il a commencé à se répandre

(1) En 1904 le peuple a voté le principe électif. Le Referendum avait été provoqué par 2.878 électeurs usant de leur droit constitutionnel d'initiative.

depuis 1845 ou 1846, jusqu'à ces dernières années, il a rapidement gagné, mais il est encore loin d'avoir été établi partout et même il perd du terrain depuis quelque temps par suite de l'expérience.

Dans l'Etat de Missouri, la constitution de 1875 interdit l'élection des juges de paix.

Dans d'autres Etats les nominations appartiennent au gouverneur, avec l'assentiment du conseil de gouvernement (Maine, Massachusetts, New-Hampshire), ou l'approbation du Sénat (Louisiane, Floride, Mississipi, New-Jersey, Maryland, Illinois).

La pratique de l'élection a donné lieu à des résultats très curieux, on a vu par exemple, dans certains Etats, la majorité des électeurs adonnée à l'ivrognerie, imposer au juge, lorsqu'il était candidat, de ne pas appliquer la loi sur l'ivresse.

Dans l'Etat de New-York, pendant 3 années, de 1872, à 1875 la législature a supprimé l'élection des juges mais la loi est tombée devant le suffrage universel, lorsqu'elle a été soumise au plébiscite. « Vous savez, ajoute M. Jules Roche, que dans cet Etat se trouvent une grande quantité d'étrangers, qui acquièrent au bout de peu de temps leur droit électoral, et sont corrompus, vous savez par quelles influences au profit de quels scandaleux intérêt. »

En Pensylvanie on a révisé, en 1873, la constitution et on a adopté l'élection, pour une durée telle qu'elle équivaut à l'inamovibilité.

Passant ensuite à l'étude des tribunaux électifs qui ont fonctionné en France pendant la Révolution, l'orateur s'efforce d'établir que le recrutement de ces tribunaux fut déplorable. Les juges élus en 1790 ne tardèrent pas à donner lieu à de nombreuses plaintes, on vint les apporter à la barre même de l'Assemblée. Les agents royalistes, le clergé réfractaire trouvaient, en effet, toujours un appui auprès des tribunaux.

M. Jules Roche cite à l'appui de ses dires le véhément réquisitoire de Jean Debry en 1793, demandant une organisation nouvelle des tribunaux, par une nouvelle élection. Il fait état de la circulaire ministérielle du 5 avril 1792, des dénonciations venues du Pas-de-Calais. Il appuie son argumentation sur les articles d'un journal, « les Révolutions de Paris », qui fut, comme son titre l'indique, un des journaux les plus révolutionnaires de l'époque.

Enfin le 11 juillet 1792, l'attitude de la magistrature devint impossible, et Cambon vint annoncer, un jour à l'Assemblée, que les juges de paix de Paris s'étaient réunis et avaient préparé un mandat d'arrêt contre 30 députés des plus patriotes. Devant ces menaces, l'Assemblée décrétait qu'une nouvelle élection des juges de paix aurait lieu à Paris.

Au lendemain de la proclamation de la République, la Convention entend la critique des tribunaux, faite par Phillipeaux, Chassey, Thuriot et Billaud-Varenne,

elle décréta aussitôt le renouvellement de tous les corps judiciaires et des juges de paix.

Les garanties de capacité professionnelle furent supprimées, les élections eurent lieu et de nouveau les plaintes recommencèrent.

La Convention elle-même dut reconnaître qu'elle s'était trompée, elle fut obligée d'en venir à cette grande mesure qu'est la création du tribunal Révolutionnaire.

« Dans sa séance du 10 mars, après l'admirable discours de Danton, l'un des plus beaux que ce grand patriote ait prononcés, Cambon est obligé de dire : Le peuple s'est trompé dans ses élections ».

Puis c'est la suspension du tribunal de Marseille et l'orateur cite des décrets établissant des poursuites contre quelques magistrats des Bouches-du-Rhône et du Rhône-et-Loire.

Enfin, la Convention est obligée de s'ériger en Cour suprême, et de remplacer la Cour de cassation.

Elle annule des procédures commencées contre les membres du Comité de Salut public de Montauban.

Elle casse des jugements, M. Jules Roche en fait soigneusement état et cite deux ou trois exemples, il approuve pleinement l'attitude de la Convention. « Lorsqu'on a étudié son histoire, dit-il, on est frappé des preuves que dans ces circonstances terribles elle a données de l'esprit de justice, de l'esprit de liberté, de l'esprit de bienveillance, de l'esprit de douceur le plus remarquable ».

« Elle a dû briser les tribunaux élus, elle a été obligée de s'immiscer dans le fonctionnement de la justice, de rendre des arrêts sur des intérêts particuliers d'annuler des jugements en masse, de retirer des matières judiciaires aux tribunaux élus, enfin de nommer des juges. »

Après cette apologie de l'œuvre de la Convention nationale, l'orateur étudie le rôle des tribunaux pendant la constitution de l'an III.

Le gouvernement est alors régulier, il possède un corps législatif, le conseil des Anciens et celui des Cinq-Cents, un directoire, des tribunaux élus dans des conditions à peu près analogues à celles proposées.

En voici le résultat, une circulaire ministérielle adressée aux commissaires du Directoire près les tribunaux civils des départements le 16 ventôse an IV.

« Les rapports qui m'ont été faits, citoyen, sur la manière dont est administré le tribunal de votre département, m'ont pénétré de la plus vive douleur. On m'assure que votre tribunal est divisé en deux sections, que chaque section ne donne que quatre audiences, par décade, et qu'ils emploient le surplus de leur temps, à leurs plaisirs, ou à faire des arbitrages pour lesquels ils ne rougissent pas d'exiger jusqu'à cinq cents francs (1). »

De plus, un grand nombre de juges avaient donné

(1) Il faut remarquer que, durant cette période de crise financière, les juges ne touchèrent point leurs appointements, ce qui provoqua des plaintes dont nous avons recueilli l'écho dans une autre partie de ce travail.

leur démission, d'autres avaient refusé d'accepter les fonctions auxquelles ils avaient été élus.

Pour remplacer ces juges manquants, devait-on procéder à de nouvelles élections, le Directoire soumit la question aux Chambres, elles n'hésitèrent pas, par différentes lois de l'an IV le Directoire est chargé de faire lui-même les nominations.

M. Jules Roche passe ensuite à la critique du rôle de la Cour de cassation, asservie selon lui aux agents de la contre-Révolution.

En l'an VI, le mal atteint son plus haut degré, un message du 31 mars 1798, adressé par le Directoire aux Chambres, indique « qu'on a vu les tribunaux lever l'étendard de la rébellion, méconnaître les lois les plus utiles, accorder une protection ouverte aux royalistes, aux prêtres insoumis, aux émigrés, tandis que dans le sanctuaire même de la justice, et placés sous la sauvegarde des lois, les républicains avaient encore à redouter le poignard sanglant des égorgeurs royaux. En conséquence, pour réparer tant de malheurs le Directoire propose la révision générale des jugements qui s'appliquent notamment aux acquéreurs des biens nationaux.

Le Directoire modifia ensuite très utilement le tribunal de Cassation. En l'an VI, il y avait introduit 22 membres par voie de nomination directe.

Nous arrivons au coup d'Etat du 18 brumaire, que l'orateur tente d'expliquer.

Après 9 ans de fonctionnement de magistrature élue, on se demande comment on pourra protéger les justiciables républicains. C'est un problème législatif qui fut confié à l'examen d'une commission.

M. Jules Roche en cite le rapport écrit dans le style déclamatoire de l'époque. Ce rapport fait un tableau des persécutions subies par les républicains et se termine ainsi : « Quels exemples donnaient alors une foule de tribunaux. Entendaient-ils les cris du sang innocent, s'armaient-ils du glaive pour exterminer le crime, vous tous, républicains, qui avez été témoins de leur profonde inertie ; vous qui les avez vus résister non seulement aux exhortations du Directoire exécutif, mais encore ne faire briller le glaive qu'aux yeux des victimes, pour éprouver celles qui venaient se réfugier dans leurs bras, dites-nous par quel génie ils étaient dirigés ».

« Voilà, concluait l'orateur, quelle était la situation ; aujourd'hui, nous sommes également en présence d'un parti clérical puissant qui a reconstitué ses richesses ; les conservateurs qui ont conservé pas mal de sièges dans les assemblées législatives sont les maîtres dans certains départements et je vous supplie, messieurs de la majorité républicaine, terminait-il, et vous, mes amis, je vous conjure, au nom de nos espérances communes, de nos entreprises communes, de nos doctrines communes, je vous conjure de repousser un système qui serait comme il l'a été la désorganisation

de la République, et le triomphe certain de la contre Révolution. »

Ce long et magistral discours recueillit de nombreux applaudissements. Sa documentation volumineuse en imposa et il est certain qu'il fut pour beaucoup dans le vote que la Chambre allait émettre quelques jours après.

Le 18 janvier, *M. Ch. Beauquier* entreprenait la réutation de ce discours.

Au milieu de tous ces documents, il est étonné de ne rencontrer nulle part l'opinion d'un conventionnel ou d'un représentant du peuple. Si les résultats avaient été mauvais, si les plaintes des justiciables avaient été justifiées, on aurait trouvé au sein des assemblées révolutionnaires des adversaires du principe. Il n'y en eût pas. *M. Jules Roche* a cité *Danton*, *Briot*, *Jean de Bry*, tous se sont plaints des tribunaux c'est vrai, mais aucun n'a cherché ailleurs que dans le régime électif une amélioration.

La Révolution a constamment voulu l'élection des juges sans qu'il y eût sur ce sujet divergence entre la Constituante, la Législative et la Convention, entre les Feuillants, les Jacobins, les Girondins et les Montagnards.

Les prétendus faits que *M. Jules Roche* invoque à l'appui de sa thèse, ne sont que des ramassis de plaintes, comme il y en a à toutes les époques, surtout pendant les périodes troublées.

« Au 4 septembre, le gouvernement a dû suspendre les municipalités, nommer les maires, est-ce que pour cela on a renoncé pour toujours au système électif ? Non, et on a bien fait, vous allez même être appelés à délibérer sur un projet de loi qui établit largement l'élection des municipalités et assure leur indépendance. »

Il ne faudrait, suivant l'orateur, comparer entre elles que les époques comparables, et il est certain que la Terreur ne peut être comparée à une époque normale, à une époque dans laquelle on travaille, non seulement pour l'intérêt du présent, mais pour l'avenir.

Répondant aux arguments de M. Jules Roche sur l'Amérique, il ne veut retenir qu'un fait. Il y a quelques années, 7 Etats seulement avaient adopté le principe électif à l'heure où il parle, 20 le mettent en pratique.

Pour la Suisse, il ne faut point jouer sur les mots, tous les cantons élisent leurs juges. Seulement, dans certains cantons c'est le grand conseil qui procède à la nomination. C'est tout simplement l'élection à deux degrés. et M. Beauquier, dans l'intérêt des principes de la liberté, suppliait la Chambre de voter l'élection, s'élevant ainsi au-dessus des considérations mesquines du moment.

Tour à tour, MM. *Henri Giraud*, *Douville-Maillefeu*, *Corentin Guyho* prirent la parole, le dernier proposait un système transactionnel, laissant concourir à la fois pour la nomination des juges, le principe électif et le

pouvoir du ministre de la justice. Il n'entrait du reste dans aucun détail au sujet de la transaction proposée.

M. *Achard*, un autre partisan du régime électif, appelait de tous ses vœux l'élection des juges. Il n'osait cependant trop l'espérer de l'Assemblée, ajoutant avec Tocqueville : « Bien peu d'assemblées sont aptes à aborder les questions de liberté, elles seraient plutôt portées à les éluder et elles pensent en avoir assez fait, lorsqu'elles ont mis la tête de la liberté sur un corps servile.

A la séance du 20 janvier, les adversaires du principe électif occupèrent les premiers la tribune et M. *Saint-Romme* ouvrit la discussion.

Il insistait sur la nécessité qu'il y avait à réorganiser le corps judiciaire. « Il faut pour cela faire confiance au gouvernement qui doit continuer à nommer les juges. »

Le rapporteur de la commission, M. *Lepère*, vint supplier ensuite la Chambre de ne pas se déjuger, de confirmer son vote du 10 juin, et de consacrer ensuite ce double principe, républicain et démocratique, la suppression de l'inamovibilité, l'élection des juges.

Le 22 janvier, M. *Paul Devès*, garde des Sceaux, ministre de la Justice, exposait les idées du gouvernement.

Et, tout d'abord, il se déclare opposé au système électif. « Si vous sortez de la sphère restreinte du canton, si vous voulez organiser les tribunaux d'arrondisse-

ment, les Cours d'appel, la Cour de cassation, vous vous heurterez à une véritable impossibilité matérielle, car les électeurs ne connaissent pas, ne peuvent pas souvent connaître eux-mêmes les magistrats qui vont être nommés ».

Le ministre préconisait au contraire le principe de la nomination par le gouvernement. Il indiquait qu'il était prêt à déposer un projet de loi instituant, après l'épuration nécessaire, un Conseil supérieur de la magistrature, nommé par la Cour de cassation et sans lequel le ministre ne pourra jamais frapper un juge. Après s'être étonné, étant donné le vote du mois de juin, de voir à la tête du ministère de la Justice un nouveau titulaire, aussi opposé au système électif que son prédécesseur, M. Clémenceau s'efforça de réfuter le discours de M. Jules Roche, refusant même d'accepter l'exactitude des faits apportés à la tribune. Non seulement les hommes de la Révolution sont restés fidèles au principe de l'élection, mais encore ils l'ont élargi, ils l'ont étendu. Ils ne faisaient, du reste, en cela que suivre les vœux exprimés par les cahiers des Etats.

« Aussi, disait-il, vous n'avez pu trouver un seul orateur républicain, pour appuyer votre thèse contre l'élection. Il n'y a qu'une autorité que vous pourriez invoquer, c'est celle de la droite de l'Assemblée constituante. Vous n'avez pas osé le faire, car leurs paroles se seraient retournées contre vous. Cazalès disait : « N'instituez pas l'élection des juges, vous feriez la

démocratie ». « Vous allez faire la république, s'écriait l'abbé Maury », comme Bentham devait dire plus tard : Examiner si les juges doivent être élus par le peuple ou par les représentants du peuple, ou par le chef de l'Etat, ce serait chercher si, relativement à la sûreté judiciaire, la République vaut mieux que la monarchie. »

L'orateur reprochait ensuite à M. Jules Roche de n'être pas allé jusqu'au bout de son exposé historique, d'avoir fait le procès des magistrats élus, et de n'avoir pas osé entreprendre l'éloge des juges nommés après l'an VIII. Ce n'était pas l'élection qui avait installé des faillis au tribunal de Marseille !

Et avec une mordante ironie il raillait. « Vous faites ce que M. Taine reproche à Sterne, il dit : « Sterne part en voyage, il a une loupe devant les yeux, il rencontre un ruisseau, le Niagara, une flaque d'eau, l'Océan une taupinière, le Mont-Blanc ».

« Tous vos petits faits, tous vos petits papiers vous ont caché l'histoire ».

Il réfutait ensuite les paroles prêtées à Cambon, à Condorcet, à Danton, leur pensée à tous, leur conviction intime, c'est que l'élection est le régime idéal.

A ceux qui prétendaient que l'élection des juges a perdu la Révolution, M. Clémenceau répondait avec Michelet : ce qui a perdu la Révolution, c'est la dictature judiciaire. Lorsque les terribles événements se produisirent, on créa des tribunaux d'exception. Ce qui a

perdu la Révolution, c'est l'empiétement de l'exécutif sur le judiciaire.

« Voulons-nous, terminait-il, maintenir les institutions monarchiques ? ou voulons-nous, comme on l'a fait en 1790, fonder sur les ruines de l'ancien régime un régime nouveau, établi sur le droit, sur la liberté, sur la justice ?

« L'élection des juges est une réforme modérée, relativement au jury civil, qui doit nécessairement la compléter pour que la réforme soit entièrement démocratique.

« Et l'arbitrage est une réforme encore plus radicale que l'élection des juges et le jury civil. Ce sera l'œuvre de l'avenir. »

Le 15 janvier, après un long exposé de M. Granet, et un discours de M. Gerville-Réache, exposant encore une fois ses idées sur la question, M. *Waldeck-Rousseau* occupa la tribune.

Il avait été rapporteur de la commission de 1880 et avait soigneusement évité, au cours de cette discussion, de parler du régime électif. Il allait, cette fois, sortir de sa réserve et ses premières paroles furent une déclaration de principes : « Si je ne craignais d'être téméraire, dit-il, je professe avec tant de conviction cette opinion que l'élection des juges n'est, dans la réalité des choses, qu'un solécisme constitutionnel, qu'elle va directement contre tout ce qu'a voulu la Révolution, qu'elle n'en est pas le développement, mais la contra-

diction certaine, que j'oserais ramener à une autre doctrine, jusqu'à l'honorable contradicteur qui descend de cette tribune (1) ».

On a eu le tort, selon l'orateur, de comparer la situation de la Constituante à celle des assemblées de la troisième République. Le pouvoir exécutif était alors représenté par un gouvernement, d'essence et de tendances tyranniques, la monarchie. Actuellement, il n'en est plus de même, le pouvoir exécutif tire lui-même son pouvoir de la Nation, il est en communion d'idées avec elle. Pourquoi, alors, le considérer en ennemi et avoir peur de lui confier la nomination des juges.

Il est aussi une autre erreur que M. Waldeck-Rousseau veut s'efforcer de détruire, on a comparé, à tort, selon lui, l'élection des députés avec celle des juges. Mais, un député, s'il est nommé par une circonscription n'est rien en lui-même, il n'est tout que par son entrée dans le corps politique qui comprend les élus de tout un pays et qui, dans son ensemble, représente bien les aspirations de la France.

Le juge, au contraire, exerce son pouvoir dans la circonscription qui l'a nommé ; on détruira ainsi cette unité, cette cohésion sans lesquelles la justice ne peut rien être.

On a donné la vraie formule des résultats qui, selon M. Waldeck-Rousseau, sont à craindre, qu'il considère

✓ (1) M. Gerville Réache.

comme certains. On a dit : « Ce que vous allez recons-
tituer, sous prétexte de faire une œuvre révolutionnaire
ce sont les provinces, ce que vous allez rétablir, sous
couleur de réforme judiciaire, ce sont les Parlements ».

« L'orateur ne cache pas non plus l'appréhension
que lui cause la trop grande puissance du corps judi-
ciaire.

« On a toujours parlé des empiétements du pouvoir
exécutif sur le pouvoir judiciaire, il est à craindre que
le contraire ne devienne vrai.

« Nos institutions ont fait leurs preuves, nous devons
les conserver et les défendre avec fermeté et vigilance ».

Le 27 janvier 1883, cette longue discussion se ter-
minait par deux discours de MM. Jules Roche et
Clémenceau, justifiant les arguments déjà avancés par
eux.

Le principe électif repoussé par la Chambre. — La
Chambre passait ensuite au vote de l'article premier
de la commission ainsi conçu :

« L'inamovibilité est supprimée, les juges sont élus ».

Voici quel fut le résultat du scrutin :

Nombre des votants.	498
Majorité absolue.	250
Pour l'adoption.	224
Contre.	274

A 50 voix de majorité, le principe électif était re-

poussé. La même assemblée, à huit mois d'intervalle, consacrait le principe électif et refusait de l'admettre.

L'ampleur de la discussion prouve assez l'intérêt considérable que la Chambre avait pris à cette question.

Les partis politiques s'étaient divisés, suivant les préférences personnelles de chacun de leurs membres ; il est cependant possible de constater que presque tout le parti radical, et une bonne partie de la droite, avaient voté le principe de l'élection. Le centre vota contre à la presque unanimité de ses membres.

A la suite de ce vote, la commission donna sa démission, et le ministre s'empessa de déposer un projet de loi portant application des principes qu'il avait défendus à la tribune.

L'Assemblée ayant accepté sa manière de voir, rien ne l'empêchait plus de réorganiser le corps judiciaire, par les soins du pouvoir exécutif, après une période de suspension de l'inamovibilité nécessaire pour l'épuration que le gouvernement réclamait.

L'Etat actuel de la question devant le Parlement. — La discussion de 1883 semble avoir épuisé la question au point de vue parlementaire. Les partisans du système électif perdirent tout espoir et, en novembre 1905, il était permis à un ancien magistrat, M. Flandin, de constater que ce système n'avait plus guère de partisans.

La législature actuelle s'est cependant beaucoup préoccupée de l'organisation judiciaire. De nombreux projets ont vu le jour. Ils établissent le concours ou bien règlent les conditions de l'avancement. Et presque tous les ministres qui se sont succédé à la justice ces dernières années ont cru devoir apporter leur pierre à l'édifice.

Ils ont cependant laissé de côté le principe électif, et quelque intérêt, tout au moins d'actualité, que puissent présenter ces projets, les cadres restreints de ce travail nous obligent à les négliger.

Est-ce à dire que l'élection des juges soit à jamais condamnée, qu'après les éloquents discours de M. Jules Roche et de M. Waldeck-Rousseau, son enterrement définitif ait été conduit par la Chambre. Nous ne le pensons pas, la question sommeille, comme elle a sommeillé longtemps, jusqu'au jour où le principe électif se dressera, plus étincelant que jamais, dans le feu de la discussion parlementaire.

Et encore, quelquefois, il jette une lueur qu'il convient de signaler au passage.

C'est ainsi qu'au mois de décembre 1906, un magistrat devenu député, M. le « président Magnaud », entreprenait l'apologie de ce grand principe, et sa parole ardente faisait naître l'illusion, on pouvait croire qu'on allait revenir aux grandes discussions qui furent, en 1883 l'honneur de la tribune française.

Il n'en était rien, c'était une lueur passagère, elle s'éteignit d'elle-même devant l'indifférence de la Chambre, prête à renaître de nouveau, et peut-être à briller enfin, d'un éclat sinon plus vif que jadis, ce qui est impossible, du moins plus durable.

CONCLUSION

Au début même de ce travail, nous tenions à signaler que, n'entreprenant pas une œuvre critique, nous nous contenterions, partant d'un fait précis, le mouvement ascensionnel des idées démocratiques, de dégager, en l'étudiant dans notre propre histoire et dans les Républiques modernes, l'une des conséquences les plus directes et les plus immédiates de ce mouvement : L'élection des juges par le Peuple.

« La démocratie, a pu dire M. Picot (1), est le pire des régimes, ou le plus grand des stimulants, suivant qu'un pouvoir se met à la suite des passions de la foule, attend d'elle l'initiative et subit en esclave les injonctions ou le despotisme de ses fantaisies, ou qu'il se met au-dessus de ses caprices pour deviner les grands intérêts du peuple, les prévoir, les étudier, les soumettre à la libre discussion et les réaliser au profit de la prospérité générale. »

(1) *La Magistrature et la Démocratie*, page 50. Paris, Calmann, Lévy, 1884.

Il est certain qu'un des intérêts primordiaux du peuple, c'est la bonne administration de la justice. Celui qui possède, cherche auprès d'elle la garantie de son droit de propriété. Grâce à elle, il en jouit sans troubles et peut l'exercer sans crainte.

L'ouvrier, le faible, le désarmé, trouvent, dans la justice, la force qui leur manque, qui leur permet, dans la lutte pour la vie, d'échapper à l'oppression de ceux qui les emploient.

La justice établit les responsabilités, répare les fautes commises lorsqu'il est possible, les atténue toujours.

Elle garantit la sécurité à tous, elle est, en un mot, la régulatrice de nos sociétés modernes.

On voit l'intérêt considérable qui s'attache dès lors à son bon fonctionnement.

Pour éviter l'absorption du pouvoir judiciaire par l'exécutif, on a proclamé le principe de l'inamovibilité.

Ce principe fut souvent inefficace ; il semble en contradiction avec toute conception démocratique, hostile à la perpétuité des fonctions.

Supprimer l'inamovibilité, c'est livrer la magistrature judiciaire au pouvoir exécutif, et bien rares sont les esprits qui envisagent cette hypothèse.

Lorsque, donc, par la marche même des idées démocratiques, ce principe de l'inamovibilité aura disparu, il faudra établir un contrepoids nécessaire, sans lequel

nos tribunaux ne tarderaient peut-être pas à devenir un instrument d'oppression.

L'élection est le remède tout indiqué, il était donc utile d'en étudier les résultats, il est indispensable de les dégager brièvement.

C'est réaliser le vœu de M. Picot, « prévoir les grands intérêts du peuple, les étudier, les soumettre à la libre discussion ».

Tous les systèmes ayant l'élection à leur base, ont été signalés dans ce travail, soit par l'étude même de leur fonctionnement, soit dans le compte rendu des discussions parlementaires.

Ces systèmes peuvent du reste se ramener à deux grandes catégories qu'il importe de signaler : ou bien, adoptant le principe démocratique sans atténuations, le peuple choisit directement ses juges, ou bien il laisse ce soin à un collège restreint composé, soit d'électeurs au second degré, soit d'une catégorie particulière de citoyens que leurs capacités ou leurs fonctions semblent désigner.

Nous avons étudié en Suisse, en Amérique, en France pendant la seconde période de la Révolution, le système de l'élection directe. Nous ne reviendrons pas sur les résultats obtenus.

Il semble cependant que son application ait fait ressortir des avantages et des défauts qu'il convient de signaler d'un mot.

La masse des électeurs sous la Révolution a montré

une répugnance bien vive à accorder ses suffrages à ceux qui semblaient la dominer par leur savoir et leurs habitudes professionnelles. Il en est résulté un abaissement progressif de la valeur des élus.

En Suisse, le même phénomène semble s'être produit, et la plupart des justiciables ont choisi des magistrats ne s'élevant guère au-dessus de la moyenne, tant par leur compétence professionnelle que par l'élévation de leur esprit.

Aux Etats-Unis, les esprits distingués, les hommes éminents qui honorent le barreau, briguent rarement les fonctions de juge dans les tribunaux des Etats.

Il semble au contraire que la considération dont est entourée la justice fédérale les ait poussés à considérer comme un honneur le choix du Président de la République lorsqu'il s'arrête sur eux.

Faut-il en conclure, que partout et toujours le résultat de l'élection directe doive fatalement amener un abaissement du niveau intellectuel et moral du juge.

Nous ne le pensons pas, il ne faut pas oublier en effet que le degré d'instruction des électeurs de 1793 était sensiblement inférieur à ce qu'il est de nos jours. D'autre part, les terribles convulsions révolutionnaires, l'état de trouble et d'anarchie du pays, la présence aux frontières des ennemis coalisés avaient fait naître dans les esprits un état de suspicion perpétuelle, qui s'étendait à tout.

Les anciens pouvoirs des Parlements, les exactions de la justice de l'ancien régime avaient laissé des souvenirs pénibles. Dans ces conditions, le peuple, incapable de dégager le vrai mérite de quelques anciens magistrats, les englobait dans une réprobation générale, et c'est en grande partie à cela que sont dus les choix de 1793.

En Suisse, dans les limites restreintes d'un canton souvent purement agricole, le choix des électeurs devient difficile, et à défaut de jurisconsultes ou d'esprits éminents, ils élisent, et s'en trouvent bien, de braves gens dont le niveau intellectuel ne dépasse guère le leur, mais dont ils ont pu apprécier les qualités de bon sens et de sagesse.

Aux Etats-Unis, les scandales électoraux, la corruption qui s'y étale ont faussé, nous croyons l'avoir démontré, le système électif.

Cependant, dans quelques Etats, les choix sont heureux, ils portent sur des hommes qui, dit M. Bryce, honorerait le corps judiciaire de n'importe quel autre pays.

Il faut donc se garder de prétendre, qu'à l'heure actuelle en France, les choix de l'élection directe seraient mauvais.

Nous traversons une période de calme, notre corps électoral possède une instruction générale assez solide, et les hommes de valeur ne manquent point dans le barreau, ni dans la magistrature actuelle.

Ils sont appréciés sainement, dans les ressorts où on les voit à l'œuvre.

Nul doute que le bon sens de nos électeurs ne les amène à faire de bons choix.

Du reste, il serait facile de les y aider, en établissant des conditions rigoureuses d'éligibilité, et des conditions d'aptitude professionnelle, qui n'existent pour ainsi dire pas, actuellement, à l'entrée du corps judiciaire.

La considération dont nous entourons les juges, fera rechercher cette situation par beaucoup :

Malheureusement, les traitements minimes empêcheront les avocats occupés, les professeurs des Facultés de briguer une fonction trop mal rétribuée.

L'augmentation des émoluments des juges est une condition nécessaire de leur bon recrutement. Elle peut être obtenue, sans nouvelles charges pour le trésor, par la suppression des tribunaux inutiles, peut-être aussi par la création du juge unique en 1^{re} instance.

Toutes ces garanties permettront, si toutefois la durée des fonctions n'est pas trop brève, de voir des candidats de haute valeur se présenter au choix des électeurs.

Et ceux-ci qui choisissent déjà leurs députés, leurs conseillers généraux, sauront également choisir leurs juges et enverront siéger aux tribunaux des hommes intègres et consciencieux.

Du reste, les commerçants choisissent les membres des tribunaux de commerce, et jusqu'à présent on n'a jamais eu à se plaindre de leur bon fonctionnement.

Mais une objection plus grave se présente, et nous avouons qu'elle est plus difficile à réfuter.

La politique, a-t-on dit, s'emparera des élections judiciaires, ce qui se passe en Suisse, aux Etats-Unis, est là pour le montrer.

La justice a souvent à appliquer des lois délicates, l'exemple de ces dernières années le prouve, ces lois voulues par la majorité, rencontreront des résistances dans certaines contrées. Les électeurs de ces contrées nommeront des juges opposés à leur application.

Dans ces conditions, le rôle du gouvernement sera singulièrement délicat, chargé de faire exécuter la loi, il trouvera de l'hostilité dans le corps judiciaire de certains départements, de certaines provinces.

On pourrait peut-être éviter ce danger, en laissant aux électeurs le soin de choisir des juges, au ministre de la faculté de les répartir entre les divers ressorts.

Ce procédé porterait atteinte à l'indépendance de la magistrature, ce serait aller contre le but recherché par l'élection.

Ce droit de déplacement des magistrats éloignerait beaucoup d'hommes indépendants, amènerait chez d'autres un servilisme exagéré vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Un autre palliatif consisterait à faire désigner par les électeurs, tous les juges du ressort d'une Cour d'appel.

Ce serait élargir singulièrement les cadres de la cir-

conscription judiciaire et par là même neutraliser l'action prépondérante d'un parti politique.

C'est encore, selon nous, la solution la plus raisonnable, elle n'est cependant pas exempte de défauts.

Il est à craindre que les électeurs ne puissent apprécier les choix qu'ils auront à faire, la trop grande étendue de la circonscription les empêchant de discerner le mérite des candidats.

En résumé, il est bien difficile d'écarter complètement le danger politique des élections judiciaires.

Ce sont ces raisons qui ont amené la Chambre à en repousser le principe, il y a là une question d'opportunité que nous ne nous permettons pas de trancher.

Beaucoup ont cherché, en dehors du système électif direct, soit une atténuation au danger des élections politiques, soit même un meilleur recrutement de la magistrature.

Si l'on écarte de prime abord le recrutement de la magistrature par elle-même, qui n'est plus conforme à nos idées modernes, et qui tendrait à faire revivre les anciens corps supprimés par la Révolution, on reste en présence de deux systèmes principaux.

Le premier, celui dont nous nous occuperons d'abord, confie à un corps électoral particulier la nomination des juges.

Ce corps serait, suivant les uns, composé de tous ceux qui, habitués à la pratique du droit, sont ordinairement désignés sous le nom d'hommes de loi. Juges,

avocats, avoués, notaires, tous ceux, en un mot qui, par leurs fonctions *approchent* du prétoire, se réuniraient par ressort de Cour d'appel pour désigner les juges.

Ce n'est plus le recrutement par la magistrature, ce serait plutôt le recrutement par le barreau, qui y posséderait voix prépondérante. Y ajouter les avoués et les notaires serait faire dépendre la nomination du juge de ceux sur lesquels il a un pouvoir de surveillance et un pouvoir disciplinaire.

On n'y saurait songer, ce système est du reste à l'opposé du principe démocratique plus encore que le mode de nomination pour le pouvoir exécutif. Et en dehors de tous ces désavantages il n'écarterait pas les préoccupations politiques, pas plus qu'il n'assurerait l'indépendance du juge.

Adjoindre à ce corps électoral fermé quelques élus du suffrage universel, des conseillers généraux, des maires, des conseillers d'arrondissement, n'améliorerait guère le système.

Où les élus seraient en majorité, et alors il vaut mieux adopter l'élection au second degré, ou ils formeraient la minorité et leur rôle serait bien précaire, dans une assemblée électorale, qui, sans doute, suivant les traditions, aurait désigné ses élus par avance.

Reste donc le dernier procédé. C'est l'élection au second degré.

Elle fut pratiquée sous la Révolution, et instituée par l'Assemblée Constituante.

Nous avons minutieusement étudié les résultats qu'elle donna et qui sont tout à l'honneur de ce mode d'élection.

Nous n'y reviendrons pas, constatant seulement que les juges élus à cette époque auraient non seulement honoré mais encore souvent illustré le corps judiciaire, quel qu'il soit, qui les aurait possédés.

Plusieurs modes de composition de ce corps électoral ont été proposés, nous ne les examinerons pas, nous contentant d'en signaler un qui découle de notre organisation électorale actuelle.

Il consisterait à charger les délégués sénatoriaux, auxquels on adjoindrait quelques magistrats, les bâtonniers de l'ordre des avocats, les Professeurs de droit du soin de nommer les juges de première instance et d'appel. Les juges de paix seraient nommés directement par les électeurs.

Quant à la Cour de cassation, qui est chargée d'interpréter la loi, il est tout naturel qu'elle soit élue par les assemblées législatives chargées de la faire.

Ce système est très séduisant, il a la faveur de magistrats éminents opposés en principe à l'élection ; nous avons cru devoir le signaler en terminant ce travail.

Nous nous sommes efforcés de rester dans les limites d'un exposé, nous contentant de présenter les faits souvent sans les apprécier.

S'il ne nous appartient pas de conclure dans un si grave problème qui a divisé les esprits les plus émi-

nents, peut-être avons-nous parfois laissé percer nos préférences, nous nous en excusons sans le dissimuler.

Cette question, si controversée, de l'élection des juges sera, nous le croyons fermement, résolue, un jour peut-être prochain, dans notre pays.

Nous avons rassemblé des éléments de discussion épars de tous les côtés. Là doit se borner notre rôle ; s'il nous est cependant permis d'exprimer un désir, c'est que cette grande réforme, si elle doit s'accomplir, soit entourée de toutes les garanties qu'exigent à la fois le bon renom de la justice et les principes démocratiques, qui tendent à la faire égale pour tous, humaine, et indépendante.

Lu et approuvé :

Le Président,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Doyen,

M. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE DE LA PREMIÈRE PARTIE

- Bodin....* — Les six livres de la République.
- Bonneton (J).* — Considérations historiques sur l'inamovibilité de la magistrature en France.
- Bottard.* — De la magistrature et de l'inamovibilité.
- Desjardins.* — Etude sur l'inamovibilité de la magistrature, par Albert Desjardins. Paris, 1880.
- Ducrocq.* — Cours de droit administratif.
- Duguit.* — De la Séparation des Pouvoirs.
- Esmein.* — Eléments de Droit Constitutionnel.
- Eléments d'Histoire du Droit.
- Précis Elémentaire de l'histoire du droit Français de 1789 à 1814, Paris, 1908.
- Fourchy.* — Observations sur la suspension de l'inamovibilité.
- Glasson.* — De l'inamovibilité (article de la grande Encyclopédie).
- Larnaude.* — La Séparation des Pouvoirs et la justice en France et aux Etats-Unis (Communication faite au congrès de Droit Constitutionnel de Saint-Louis, Revue des Idées 15 mai 1905.
- Locke.* — Essay of civil government.
- Montesquieu.* — L'Esprit des lois.
- Ninard.* — L'inamovibilité de la magistrature (discours de rentrée, Cour d'appel de Bordeaux).
- Royer-Collard.* — Discours et Ecrits.
- Rousseau.* — Le Contrat Social.

— Débats Parlementaire, Moniteur. Journal Officiel. Archives Parlementaires.

BIBLIOGRAPHIE DE LA DEUXIÈME PARTIE

Suisse

- Cherbuliez.* — De la démocratie en Suisse, 1843.
Favey. — Procureur de la République à Lausanne (Communication à la Société de législation comparée, janvier 1881).
Picot G. — La Réforme judiciaire en France 1881. Deuxième Partie.
Pictet. — Député au grand Conseil de Genève, l'Election des juges par le Peuple, Genève, 1904.
Rüttimann. — Das nord amerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz-Erster Teil.
Ulrich. — Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken (Zurich, 1904, Thèse).
— Bulletin de la Société de législation comparée.
— Revue de législation et de jurisprudence.

Etats-Unis

- Bryce.* — La République Américaine, traduction Müller, 4 volumes.
Carlter. — La République Américaine. Paris, 1890, 4 volumes.
Elslande. — Etude sur le recrutement de la magistrature, thèse Paris, 1904.
De Francqueville. — Les Etats-Unis du Centenaire.
Claudio Jeannet. — Les Etats-Unis contemporains.
De Noailles. — Cent ans de République aux Etats-Unis.
Nérincx, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Louvain.
— Rapport de Francqueville puis Odilon Barrot — Bulletin de l'Académie des sciences morales et politiques, 16 juillet 1904.
Rüttimann. — Op. cit.
Ulrich. — Op. cit.
Picot. — Op. cit., Bulletin de la Société de législation comparée. — Revue de législation et jurisprudence.

BIBLIOGRAPHIE DE LA TROISIÈME PARTIE

- Aulard*. — Histoire politique de la Révolution Française.
— La Société des Jacobins.
Charavay. — Assemblées électorales de Paris, 1790-1791.
Chassin. — Le génie de la Révolution.
Carnot. — Correspondance de Carnot publiée par Charavay.
Douarche, conseiller à la Cour de cassation. — Les tribunaux civils de Paris sous la Révolution.
— Notes sur la justice et les tribunaux à Agen pendant la Révolution (1789-1800).
Desjardins. — Les cahiers de 1789 et la législation criminelle.
Duvergier. — Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1906, 406 volumes.
Isambert. — Recueil des anciennes lois françaises.
Juvénal des Ursins. — Histoire de Charles VI, édition Godefroy.
Jeanvrot. — L'Inamovibilité sous la Révolution, article paru dans la Révolution Française (Revue Historique, A. Didé, directeur).
Sigismond Lacroix. — Actes de la Commune de Paris pendant la Révolution.
Picot G. — Histoire des Etats généraux 5 volumes.
— La Magistrature et la Démocratie.
— Le Parlement sous Charles VII — Communication à l'Académie des Sciences morales et politiques, 1846.
Renouard. — Le Tribunal et la Cour de cassation.
— Le Tribunal et la Cour de cassation. — Notices sur le personnel (1791-1879) publiées par les soins du parquet de la Cour de cassation. Imprimerie nationale (1879).
— Extraits des cahiers de pouvoirs des Etats de 1789. Tholin. Cahiers du Lot-et-Garonne. Archives départementales du Lot-et-Garonne. — Procès-verbaux des élections. — Liste des Electeurs.
— Débats Parlementaires. — Moniteur.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

CHAP. I. — De la séparation des pouvoirs dans tout gouverne- ment à forme démocratique	5
CHAP. II. — Des moyens d'assurer l'indépendance du juge. . .	12

DEUXIÈME PARTIE

Applications à l'étranger du système électif pour le recrutement de la magistrature.

CHAP. I. — Les juges élus en Suisse	26
Généralités sur l'organisation judiciaire de la Suisse.	29
Organisation des justices cantonales, mode de nomina- tion	32
Situation des divers cantons au point de vue du . . mode de nomination et de la durée des fonctions . .	35
CONCLUSION	42
CHAP. II. — Les juges élus aux Etats-Unis	50
Généralités sur l'organisation judiciaire aux Etats-Unis	52
L'organisation judiciaire des Etats.	55
Les juges élus dans les divers Etats	57

Situation des divers Etats au point de vue du mode de nomination et de la durée des fonctions	60
Capacité électorale	62
Conditions d'éligibilité	63
Résultats obtenus aux Etats-Unis par l'élection des Juges	64
CONCLUSION	72

TROISIÈME PARTIE

Essais en France

CHAP. I. — Les efforts des États généraux	79
Les Etats de 1413. — Les ordonnances de 1400 et 1413	81
Les Etats de Tours 1468	84
L'ordonnance de 1498	86
Les Etats d'Orléans et l'ordonnance de 1560, l'édit de Moulins	87
Les Etats de 1579 et l'ordonnance de Blois.	88
CHAP. II. — Les cahiers de 1789.	
Extraits des cahiers du clergé	93
Extraits des cahiers de la noblesse.	94
Extraits des cahiers du Tiers-Etat.	95
CHAP. III. — L'œuvre de l'Assemblée nationale et la loi des 16, 24 août 1790	98
La discussion devant l'Assemblée.	99
Le Projet adopté	113
CHAP. IV. — Application du système	
Les premiers juges élus. — Les Elections à Paris.	124
Tableau des juges élus à Paris	128
Installation des tribunaux de Paris.	130
Les Elections dans le Lot-et-Garonne.	132
CHAP. V. — Election des magistrats au Tribunal de cassation.	138

CHAP. VI. — Le système électif compromis par les poussées révolutionnaires du parti populaire.	149
Les premiers juges élus deviennent suspects	151
La Convention décrète que de nouvelles élections auront lieu.	154
Les Elections à Paris en 1793	158
Les Elections dans le Lot-et-Garonne.	163
CHAP. VII. — Le système électif discrédité n'est plus respecté par la Convention elle-même à partir de l'an II	164
La réaction du 10 thermidor et le décret du 7 vendé- miaire an III	168
Les Elections en 1797 (germinal an V)	169
Elles sont annulées par la loi du 19 fructidor an V. Le Directoire procède aux nominations.	170
Les dernières convulsions de l'Election les juges dans le Lot-et-Garonne.	171
CHAP. VIII. — Considérations sur les causes qui ont amené la décadence progressive du système électif, et sa chute définitive au 18 fructidor	175

QUATRIÈME PARTIE

La Magistrature élective et l'initiative Parlementaire française au XIX^e siècle.

La Constitution de l'an VIII.	183
Le Premier Empire	184
La Restauration	184
La monarchie de juillet	184
La Révolution de 1848.	185
Le Second Empire	187
La Troisième République	187
Proposition Emmanuel Arago, 17 avril 1871.	188
La Discussion devant l'Assemblée nationale (1872) . . .	190
L'Echec du système électif devant l'Assemblée nationale	195
Proposition Jules Favre déposée au Sénat en 1877 . . .	196
Rontin	17

La discussion de 1880 devant la Chambre des députés.	198
La discussion de 1882	205
La Chambre vote le principe électif 10 juin 1882. . . .	211
Projet élaboré par la commission	211
La discussion de 1883 devant la Chambre.	215
La Chambre repousse le système électif, 27 janvier 1883	234
CONCLUSION	239
BIBLIOGRAPHIE	251

